



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Kasper Lehto

Avustuksen käyttö valtiontukiehdoissa ja tuen takaisinperinnässä

Johtamisen yksikkö
Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

Vaasa 2020

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Kasper Lehto
Tutkielman nimi:	Avustuksen käyttö valtiontukiehdoissa ja tuen takaisinperinnässä
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisoikeus
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta
Valmistumisvuosi:	2020
	Sivumäärä: 99

TIIVISTELMÄ:

Tässä tutkielmassa selvitetään, valtionavustuksen käyttöön liittyviä lainsäädännöksiä, siihen liittyviä ehtoja tai rajoituksia ja avustuksen takaisinperintää, kun avustuspäätöksen mukaista käyttöä tarkoitusta on loukattu. Tutkielma on oikeustieteellinen tutkimus, sijoittuen hallinto-oikeuden, tarkemmin eurooppalaisen hallinto-oikeuden alalle. Aihetta lähestytään tutkimuskysymyksen kautta, milloin voidaan katsoa, ettei avustusta käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen? Tutkielmassa selvitettiin, mikä on avustuspäätöksen mukaista tarkoitusta ja miten virheellinen tai puutteellinen avustuspäätös vaikuttaa avustuksen takaisinperintään, mikäli takaisinperintä johtuu avustuspäätöksen käyttötarkoituksen loukkaamisesta. Tutkielmassa selvitettiin avustuksen takaisinperinnän perusteeksi riittäviä seikkoja, kun avustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta on loukattu. Tutkimusongelmaa käsiteltiin oikeusdogmatiikan kautta tulkitsemalla voimassa olevan oikeuden sisältöä muun muassa oikeuskirjallisuuden, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten takaisinperintäpäätösten ja korkeimman hovioikeuden ratkaisujen avulla.

Avustuspäätös määrittelee tavoitteiden, ehtojen ja rajoitusten avulla, miten avustuksen saaja saa avustusta käyttää. Avustuspäätökseen asetettavalla ehdolla, jonka mukaan avustusta tulee käyttää vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, pyritään turvaamaan valtionavustuksilla saavuteltavien tavoitteiden toteutuminen edes ehdon mukaisena aikana. Ehdon loukkaaminen aiheuttaa seuraamuksia avustuksen saajalle, kuten avustuksen takaisinperinnän. Valtionapuviranomaisen tulee asettaa avustuksen myöntämiseen ja käyttöön liittyvät ehdot ja rajoitukset avustuspäätökseen, jotta viranomainen pystyy vetoamaan lainmukaisesti niihin takaisinperintäpäätöksessä. Ehdoiltaan puutteellinen avustuspäätös saattaa johtaa avustuksen takaisinperinnän lainvastaisuuteen, mikäli viranomainen ei ole asettanut ehtoja osaksi avustuspäätöstä ja on vedonnut näihin takaisinperinnässä. Avustuspäätöksen ollessa virheellinen, voi tästä seurata avustuksen takaisinperintä, vaikka viranomainen olisi virheen tehnyt taho.

Avustuksen saaja ei saa lopettaa tai olennaisesti supistaa taikka luovuttaa toiselle avustuksen kohteena olevaa toimintaa, eikä tulla asetetuksi konkurssiin, mikäli kyseessä on investoinnin muodossa myönnetty avustus. Avustuksen saaja ei saa käyttää avustusta olennaisesti muuhun tarkoitukseen, kuin mihin se on myönnetty. Avustusta ei käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli avustuksen saaja on muutoin loukannut olennaisesti avustuksen käyttämisestä koskevia säännöksiä tai avustuspäätöksen mukaisia ehtoja. Usean takaisinperintäperusteiden kohdalla edellytetään virheen tai muutoksen olennaisuutta. Huomionarvoista on, että voimassa oleva yritystukilaki on hieman tiukempi takaisinperintäsäännöksiltään kuin vanha yritystukilaki, kun avustuksen kohteena olevan toiminnan toiselle avustuskelpoiselle yritykselle luovuttaminen katsotaan takaisinperintäperusteeksi.

AVAINSANAT: valtiontuki, valtionavustus, pysyvyysääntö, toimien pysyvyys, avustuksen käyttö, tuen takaisinperintä, avustuksen takaisinperintä, avustuspäätös

Sisällys

1	JOHDANTO	6
1.1	Valtiontuen käsite ja yleinen valtiontuen kieltö	6
1.2	Valtionavustus ja sen takaisinperintä pysyvyyssäännön nojalla tutkimuskohteena	9
1.3	Tutkimusongelma, metodologia ja oikeudenalat	11
1.4	Tutkielman rakenne	15
2	EAKR-YRITYSTUET JA YRITYSTUKIPROSESSI	17
2.1	Tavoitteista ja lainsäädännöstä	17
2.2	Yrityksen kehittämisavustus, sen myöntöedellytykset ja määrät	21
2.3	Valtionavustuksen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen	28
2.4	Valtionavustuksen käytön seuranta, tarkastaminen ja pysyvyyssääntö	32
2.5	Maksatuksen keskeytys ja takaisinperintäpäätös	35
2.6	Avustuksen takaisinperintä	38
3	PYSYVYSSÄÄNTÖ JA AVUSTUSPÄÄTÖS	42
3.1	Pysyvyyssäännön eurooppaoikeudellinen tausta ja sen tavoitteet	42
3.2	Pysyvyyssäännön termi	46
3.3	Avustuspäätös ja sen sisältämät ehdot ja/tai rajoitukset	48
4	AVUSTUKSEN TAKAISINPERINTÄ PYSYVYSSÄÄNNÖN NOJALLA	57
4.1	Perusteettoman edun palautus	57
4.2	Velvollisuus avustuksen takaisinperintään	58
4.3	Avustuksen harkinnanvarainen takaisinperintä	75
4.4	Kohtuullistaminen	76
4.5	Avustuksen takaisinperinnän määräaika	79
4.6	Kokoavia näkökohtia	80
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	83
	LÄHTEET	90

Taulukot

Taulukko 1 Yrityksen kehittämisavustuksen enimmäisprosenttiosuudet investointiin yrityskoon ja tukialueen mukaan (yritystukiasetus 5 §).

Lyhenteet

COM	Komissio
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
ECA	Euroopan tilintarkastustuomioistuin
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ERI-rahasto	Euroopan rakenne- ja investointirahasto
ESAELY	Etelä-Savon ELY-keskus
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisöt
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
LiVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
Oy	osakeyhtiö
pk-yritys	mikroyritys sekä pieni ja keskisuuri yritys
POPELY	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
TaVL	Talousvaliokunnan lausunto
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
TE-keskus	Työ- ja elinkeinokeskus
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
v.	vastaan
vp	valtiopäivät
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
ään.	äänestys

1 JOHDANTO

1.1 Valtiontuen käsite ja yleinen valtiontuen kielto

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT)¹ 107 artiklan ensimmäinen kohta määrittelee sisämarkkinoille yleisesti soveltumattomaksi tuen, joka on annettu valtion varoista tai on valtion myöntämä kaikissa muodoissa ja tämä tuki vääristää kilpailua sekä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.² SEUT ei määrittele valtiontuen käsitettä laajemmin, vaan käsite tarkentuu Euroopan unionin (EU) oikeuskäytännön kautta.³ Jotta kyseessä olisi valtiontuki, niin ensimmäiseksi tuensaajan on oltava yritys, joka harjoittaa taloudellista toimintaa.⁴ Toiseksi SEUT 107 artiklan ensimmäinen kohta asettaa tuelle neljä kumulatiivista kriteeriä: tuki on peräisin valtion varoista tai valtion myöntämä, tuki suosii tiettyä tahoa, tuki uhkaa tai vääristää kilpailua ja tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Mikäli nämä neljä kriteeriä täyttyvät, tuet eivät pääsääntöisesti sovellu sisämarkkinoille⁵.

Valtiontuella tarkoitetaan siis julkisten varojen ohjaamista yrityksiin. Tehokkaan kilpailun ja vapaakaupan toimivuudesta huolehditaan valtiontukia koskevalla sääntelyllä. Valtiontukisääntelyllä pyritään takaamaan tasavertaiset kilpailuedellytykset kaikkialla EU:n sisämarkkinoiden alueilla, estämään jäsenvaltioita toimillaan vääristämästä kilpailua sisämarkkinoilla ja varmistamaan, etteivät jäsenvaltiot pyri houkuttelemaan valtiontukien avulla yrityksiä alueelleen.⁶

Esimerkiksi tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa komissio on käyttänyt markkinataloudessa järkevästi toimivan sijoittajan periaatetta eli

¹ EUVL N:o C 326, 26.10.2012, s. 47.

² Parikka & Siikavirta, 2010, s. 17.

³ Quigley, 2009, s. 3.

⁴ Oinonen, 2016, s. 256.

⁵ Lang, 2016, s. 27–28.

⁶ LiVM, 2017, s. 8.

markkinataloussijoittajaperiaatetta.⁷ Markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaan, jos valtio tekee investoinnin ja yksityinen sijoittaja voisi tehdä vastaavaan investoinnin, kyseessä ei ole valtiontuki.⁸

SEUT 108 artiklan kolmannessa kohdassa veloitetaan jäsenvaltio ilmoittamaan valtiontuesta komissiolle, joka tutkii ja toteaa valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvaksi tai soveltumattomaksi ennen tuen täytäntöönpanoa. Ryhmäpoikkeusasetuksen tai de minimis -asetuksen mukaisesta valtiontuesta ei tarvitse tehdä ennakoilmoitusta.⁹ En käsittele valtiontuen käsitettä laajemmin kuin aiemmin on käsitelty, koska tutkielmani käsittelee ryhmäpoikkeusasetuksen tai de minimis -asetuksen mukaisesti sallittua valtiontukea yrityksen kehittämisavustusta.

Valtionavustuslain (688/2001) 1 §:n mukaan valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslaissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Avustamisen tarkoitus, suorituksen tuenluonteisuus ja niiden toteuttaminen antamalla valtionavustuksen saajalle valtion varoista rahoitusta, kuten rahan siirtämistä avustuksen saajalle, liittyvät valtionavustukseen. Valtionavustus on vain rahoituksen muodossa myönnettävää tukea.¹⁰ Valtionavustus on mahdollista myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Tutkielmassa käsiteltävänä olevasta Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) myönnettävä valtionavustus on erityisavustus, jota myönnetään investointeihin tai hankeavustuksena.¹¹ Valtionavustus on luonteeltaan harkinnanvarainen ja se vaikuttaa suorana rahankäyttönä elinkeinotoiminnan hyväksi. Lisäksi valtionavustuksella tulee olla selkeä tukemisen ja avustamisen tarkoitus.¹²

⁷ HE 268/2014 vp s. 43.

⁸ Kuoppamäki, 2018, s. 66.

⁹ HE 22/2016 vp s. 9–10.

¹⁰ HE 63/2001 vp s. 27.

¹¹ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 81.

¹² Siikavirta, 2007a, s. 119.

Valtiontuet ovat yleisesti kielletty EU:ssa, koska ne yleensä vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla.¹³ Poikkeukset yleisestä valtiontuen kiellosta ovat mahdollisia, koska markkinat eivät aina toimi täydellisesti ja nämä toimintahäiriöt voivat oikeuttaa jäsenvaltioiden väliintuloihin muun muassa valtiontukien muodossa.¹⁴ Komissiolla on toimivalta määrätä tuki soveltuvaksi sisämarkkinoille, joten komissio on antanut poikkeuksia pääsääntöön, joista käsittelen tässä tutkielmassa ajantasaista valtiontukien yleistä ryhmäpoikkeusasetusta, joka on vuoden 2014 asetus tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (Komission asetus (EU) 651/2014¹⁵), jäljempänä ryhmäpoikkeusasetus, jossa komissio määrittelee tietyt tukimuodot tietyin edellytyksin soveltuviksi sisämarkkinoille ja vapauttaa ne etukäteisestä ilmoittamismenettelystä.¹⁶ Lisäksi käsittelen asetusta EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (Komission asetus (EU) 1407/2013¹⁷), jäljempänä de minimis -asetus, jonka mukaisesti valtiontuen jäädessä alle 200 000 euron kolmen verovuoden ajanjaksolla, valtiontukea ei tarvitse ilmoittaa komissiolle, sillä näitä volyymiltaan pieniä valtiontukia ei katsota SEUT 107 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti valtiontuiksi¹⁸.

Valtioneuvoston asetuksen valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (716/2014), jäljempänä yritystukiasetus, 4 §:n mukaan yrityksen kehittämisavustusta myönnettäessä noudatetaan valtiontukien yleistä ryhmäpoikkeusasetusta, ellei avustusta myönnetä de minimis -tukena. Ryhmäpoikkeusasetuksen 59 artiklan mukaan asetus on voimassa 2014–2020. De minimis -asetuksen 8 artiklan mukaan asetus on voimassa 2014–2020. Asetukset ovat jäsenvaltioita suoraan velvoittavia eli asetukset tulevat suoraan voimaan ja niitä sovelletaan sellaisenaan.¹⁹ Jos tukitoimenpide ei esimerkiksi täytä ryhmäpoikkeusasetuksen yleisiä ja erityisiä soveltamisedellytyksiä, niin tämä

¹³ Penttinen & Talus, 2017, s. 222.

¹⁴ Nicolaidis, 2014, s. 403–404.

¹⁵ EUVL N:o L 187, 26.6.2014, s. 1.

¹⁶ Kuoppamäki, 2018, s. 65–66.

¹⁷ EUVL N:o L 352, 24.12.2013, s. 1.

¹⁸ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 230–231.

¹⁹ Penttinen & Talus, 2017, s. 18.

poissulkee ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisen, mutta tukitoimenpide voi olla silti sallittu valtiontuki.²⁰ Tukitoimenpide voi olla sallittu valtiontuki esimerkiksi de minimis -asetuksen nojalla, mikäli tukitoimenpide täyttää kyseisen asetuksen mukaiset edellytykset²¹.

1.2 Valtionavustus ja sen takaisinperintä pysyvyyssäännön nojalla tutkimuskohteena

Valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (9/2014), jäljempänä yritystukilaki, tarkoituksena on taloudellisen kasvun edistäminen, työllisyyden lisääminen ja muiden elinkeinopoliittisten tavoitteiden edistäminen valtionavustuksia myöntämällä etenkin pienten ja keskisuurten yritysten käynnistämistä, kasvua ja kehittämistä edistäviin hankkeisiin. Yritystukilain tavoitteena on yritysten pitkän aikavälin kilpailukyvyn parantaminen ja yritystoiminnan uusiutuminen suuntaamalla valtionavustuksia korkeatasoisiin ja yritystoimintaa edistäviin hankkeisiin (yritystukilaki 1 §). Yritystukiohjelmien on todettu useissa selvityksissä olevan monimutkaisia ja yritysten on ollut vaikea hahmottaa niitä. Vuoden 2014 yritystukilain tavoitteena on ollut selkeyttää ja yksinkertaistaa yritystukiprosessia.²²

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) julkaisun mukaan yrityksistä 93 prosenttia arvioi, että yrityksen kehittämisavustuksen ansiosta hanke pystyttiin toteuttamaan laajempaan, korkeatasoisena tai hanketta pystyttiin aikaistamaan. Lisäksi yrityksistä 26 prosenttia arvioi, ettei hanketta olisi käynnistetty ilman valtionavustusta. Seitsemän prosenttia yrityksistä arvioi, ettei valtionavustuksella ollut vaikutusta hankkeen toteuttamiseen.²³ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ECA) erityiskertomuksen mukaan suurin osa EU:n EAKR-

²⁰ Oinonen, 2016, s. 263.

²¹ Derenne & Verouden, 2017, s. 173.

²² HE 174/2013 vp s. 3.

²³ TEM, 2013, s. 4.

avustuksista saaneista yrityksistä ei olisi ilman avustusta toteuttanut hanketta yhtä laajana ja samassa aikataulussa²⁴.

Yritystukilain 19 §:n mukaan valtionavustusta tulee käyttää vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen 3–10 vuoden ajan riippuen siitä, että onko kyseessä pk-yritys, muu avustuksensaaja tai erityinen syy käyttöajan pidentämiseen. Kyseisen säännöksen ilmaisee oikeusnormia kutsutaan tässä tutkielmassa pysyvyyssäännöksi. Avustuksen takaisinperintä tulee kyseeseen, kun avustuksen saaja on olennaisesti loukannut avustuksen käyttämistä koskevia lainsäännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja²⁵. Avustuspäätös määrittelee avustuksen saajaa sitovasti sen, mihin tarkoitukseen avustusta voidaan käyttää²⁶. Yritystukilain 25–28 §:ssä säädetään avustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä, mikäli esimerkiksi pysyvyyssääntöä on loukattu.

Valitsin aiheen, koska valtionavustusten käytön pysyvyyttä ei ole paljoakaan tutkittu aikaisemmin. Törhönen-Sirviö on tehnyt ensimmäisen kattavan tutkimuksen yritystukiprosessista ja tuen takaisinperinnästä. Tutkielmani tarkoitus on syventyä pysyvyyssäännöksen syvemmälle kuin aiemmin ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta. Lisäksi tutkielmassa on tarkoitus syventyä avustuksen takaisinperintään pysyvyyssäännön nojalla.

Tässä tutkielmassa käsittelen EAKR-yritystukien näkökulmasta pääasiallisesti kansallista lainsäädäntöä, etenkin yritystukilakia, mutta myös hieman valtionavustuslakia. Tutkielma keskittyy pääasiallisesti yritysten kehittämisavustuksen tarkasteluun, josta säädetään yritystukilain 6–10 §:ssä, vaikka yritystukilaki sääntelee myös yritysten toimintaympäristön kehittämisavustusta (Yritystukilaki 2 §). Yritystukiasetuksella on annettu tärkeitä säännöksiä yritystukiprosessista. En käsittele tutkielmassa avustuksiin kohdistuvia rikoksia. En myöskään käsittele menojen tukikelpoisuuksia.

²⁴ ECA, 2018, s. 38.

²⁵ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 271.

²⁶ HE 174/2013 vp s. 21.

Käsittelen pääasiallisesti käynnissä olevaa ohjelmakautta eli 2014–2020 EAKR-rakennerahasto-ohjelmakautta. Tutkielmassani on tarpeen käsitellä soveltuvien osien vanhempaa ohjelmakautta ja muun muassa valtionavustuslain mukaisesti ratkaistuja tapauksia, jotka ovat analogisesti rinnastettavissa soveltuvien osien yritystukilain säännöksiin muun muassa pysyvyyssäännön osalta. Lisäksi vanhan ja käynnissä olevan ohjelmakauden asetukset ja kansalliset lait ovat asiallisesti lähestulkoon saman sisältöisiä²⁷.

1.3 Tutkimusongelma, metodologia ja oikeudenalat

Tutkimusongelmani on pysyvyyssäännön eli yritystukilain 19 §:n sisällön perusteellinen analysointi ja yritystukilain 26–27 §:ien mukaisen avustuksen takaisinperinnän pysyvyyssäännön nojalla käsittely. Avustuksen saaja saa käyttää avustusta vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, joten tutkimuskysymykseni on, että milloin voidaan katsoa, ettei avustusta käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen? Tutkimuskysymykseni ratkaisemiseksi on selvítettävä, millainen seikka riittää perusteeksi avustuksen takaisinperintään pysyvyyssäännön nojalla? Lisäksi tutkimuskysymykseni kannalta olennaista on selvittää avustuspäätöksen sisältöä ja roolia takaisinperinnän osalta esimerkiksi, miten puutteellinen tai virheellinen avustuspäätös vaikuttaa avustuksen takaisinperintään pysyvyyssäännön nojalla?

Tutkielmassa käytettävä tutkimusmetodi on oikeusdogmatiikka eli lainoppi. Lainoppi käsittelee voimassa olevan oikeuden sisältöä, milloinkin kyseessä olevassa oikeusongelmassa. Voimassa oleva oikeus on niiden oikeussääntöjen kokonaisuus, jotka on saatettu voimaan ja ovat muutettavissa, ne ovat oikeusvaikutuksiltaan toteutettavissa ja kumotavissa oikeuden konstituutiosääntöjen mukaisesti, ne ovat tunnistettavissa vallitsevan oikeuslähdeopin mukaisten kriteerien avulla, ne ovat käsitteellistettävissä oikeusyhteisön loogis-lingvistisiä artikulaatiosääntöjä apuna käyttäen ja niiden tulkinnallinen

²⁷ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 4.

merkityssisältö ja keskinäiset suhteet ovat ratkaistavissa oikeudellisten tulkinta- ja systematisointisääntöjen mukaisesti²⁸. Lainoppi hyödyntää oikeuslähteitä etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen mukaisessa järjestyksessä.²⁹ Lainoppi tutkii voimassa olevia oikeusnormeja selvittämällä oikeusnormien sisältöä pyrkien auttamaan oikeusnormin soveltajia ja edesauttamaan oikeusjärjestyksen toteuttamista³⁰. Oikeusnormi muodostuu oikeusnormilauseesta ja oikeusnormin ajatussisällöstä. Lainopillisen tutkimuksen materiaalina ovat oikeusnormilauseet, joten lainopin tehtävänä on selvittää oikeusnormilauseen sisältöä. Lisäksi lainoppi systematisoi voimassa olevaa oikeutta, jolloin lainsäätäjän muodostamat oikeusnormit ovat materiaalina.³¹ Lainopin tiedonintressissä on perustelujen punninta-, tulkinta- ja systematisointikannanottojen tuottaminen koskien voimassa olevaa oikeutta. Tieteelliseen menetelmään kuuluu esimerkiksi julkinen perusteltavuus, joka on tärkeää, sillä lainopillisessa tutkimuksessa tehdyt oivallukset voidaan osoittaa paikkansapitäviksi esimerkiksi perustelemalla oivallukset tosiasiallisesti.³²

Pääasiallisesti tutkielmani pohjautuu EAKR-yritystukiin, joita koskevia voimassa olevia yleislakeja ovat valtionavustuslaki ja hallintolaki (434/2003). Lakia, jolla annetaan tiettyä toimintaa koskevat yleiset säännökset, kutsutaan yleislaiksi³³. Valtionavustuslaki on valtionavustuksiin liittyviä menettelyitä sekä viranomaisten ja yksityisten oikeuksien ja velvoitteiden perusteita sääntelevä yleislaki³⁴. Valtionavustuslakia sovelletaan avustukseen, mikäli muussa laissa ei säädetä toisin³⁵. Hallintolaki on hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskeva yleislaki³⁶. EAKR-yritystukia koskeva voimassa oleva erityislaki on yritystukilaki.³⁷ Erityislaiksi kutsutaan lakia, joka sisältää perussäännökset tietyistä asiasta, ilmiöstä tai elämänalasta. Erityislailla annetaan yleislakia

²⁸ Siltala, 2003, s. 798.

²⁹ Husa, Mutanen & Pohjolainen, 2008, s. 19–20.

³⁰ Husa, 1995, s. 134.

³¹ Hirvonen, 2011, s. 22–25.

³² Kolehmainen, 2015, s. 2 & 6–8.

³³ Niemivuo, 2012, s. 177.

³⁴ HE 63/2001 vp s. 27.

³⁵ HE 174/2013 vp s. 15.

³⁶ HE 72/2002 vp s. 58.

³⁷ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 4.

täsmentäviä, täydentäviä tai siitä poikkeavia säännöksiä.³⁸ Koska kyseessä on samantasoiset normit eli lait, niin täytyy soveltaa normiristiriitojen ratkaisustandardeja, joiden avulla voidaan ratkaista normiristiriita eli mitä lakia tilanteessa tulee soveltaa. Pääasiallisesti sovelletaan kolmea normiristiriitojen ratkaisustandardia: 1) ylemmän tasoinen normi syrjäyttää alemman tasoisen normin, 2) myöhempi normi syrjäyttää aiemman normin ja 3) erityislaki syrjäyttää yleislain.³⁹ Lisäksi eurooppaoikeuden ensisijaisuusperiaate vaikuttaa normien ristiriitatilanteessa, sillä kansallisen normin soveltaminen on kiellettyä sen ollessa ristiriidassa eurooppaoikeuden kanssa. Mikäli kansallista normia ei voi soveltaa yhteen eurooppaoikeuden kanssa, ei viranomainen saa soveltaa kansallista normia, vaikka suomalainen lainsäädäntö edellyttäisi normia noudatettavan.⁴⁰

Valtiontukilainsäädännössä käytetään linkkisäännöksiä. Linkkisäännöksiä voidaan käyttää eri lakien välisten suhteiden määrittelemiseen ja tarkentamiseen. Linkkisäännöksiä voidaan pitää informatiivisina tai normatiivisina. Informatiivisilla linkkisäännöksillä huomautetaan toisen lain tai säännöksen noudattamisvelvoitteesta. Linkkisäännösten tarkoituksena on antaa lain soveltajalle tietoa ja informaatiota toisesta säädöksestä, joka voi asiassa tulla otettavaksi huomioon. Normatiiviset linkkisäännökset ovat säännöksiä, joiden avulla toinen laki tulee täydentävästi sovellettavaksi tapauksessa, jossa se ei ilman nimenomaista viittausta tulisi sovellettavaksi. Kyseinen viittaus voi olla lain soveltamisalaa rajoittava tai täydentävä, rinnakkaista soveltamista edellyttävä tai mahdollistava. Viittaus voi olla koko säädökseen kohdistuva tai yksilöity, tietyn säännöksen tai tiettyjen säännöksien soveltamiseen rajoittuva. Normatiivisen linkkisäännöksen avulla voidaan mahdollistaa toisen lain samanaikainen tai täydentävä soveltaminen taikka toisen lain noudattaminen toisessa rinnakkaisessa menettelyssä.⁴¹

Oikeusjärjestys voidaan jakaa kolmeen eri tasoon: pintatasoon, oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen. Oikeusjärjestyksen pintataso muodostuu muun muassa

³⁸ Niemivuo, 2012, s. 177.

³⁹ Tuori, 2013, s. 55–59.

⁴⁰ Raitio, 2016, s. 223–225.

⁴¹ Tanskanen, 2019, s. 110–111.

laeista, tuomareiden päätöksistä ja oikeustieteilijöiden teoksista. Esimerkiksi oikeuslähteoppi ja oikeuden yleiset opit kuuluvat oikeuskulttuurin alaan. Oikeuden syvärakenteeseen kuuluvat muun muassa oikeuden perustavimmat oikeusperiaatteet, kuten demokratiaperiaate.⁴²

Oikeuslähteet jaetaan Skandinaviassa yleensä kolmeen ryhmään velvoittavuuden perusteella. Nämä kolme ryhmää ovat 1) vahvasti velvoittavat oikeuslähteet, 2) heikosti velvoittavat oikeuslähteet ja 3) sallitut oikeuslähteet.⁴³ Tutkielmassani käytän oikeuslähteitä kaikista näistä ryhmistä. Vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden ryhmän muodostavat laki ja maan tapa. Tutkielmassani pääasiallisesti keskityn yritystukilakiin ja valtionavustuslakiin. Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden ryhmän muodostavat lainsäätäjän tarkoitus eli lain esityöt, kuten hallituksen esitykset (HE), ja tuomioistuinratkaisut, kuten korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisut. Tutkielmassani aineistona käytän lain esitöitä ja tuomioistuinratkaisuja, etenkin KHO:n ratkaisuja. Sallittujen oikeuslähteiden ryhmä on kirjavampi, mutta siihen kuuluu esimerkiksi oikeustiede eli oikeuskirjallisuus ja yleiset oikeusperiaatteet. Tutkielmassani aineistona käytän oikeustieteellisiä artikkeleita, oikeuskirjallisuutta ja viranomaiskäytäntöä, kuten ELY:n takaisinperintäpäätöksiä ja TEM:in ohjeita.⁴⁴

Tutkielmani sijoittuu julkisoikeuden, tarkemmin ottaen hallinto-oikeuden ja etenkin eurooppalaisen hallinto-oikeuden alalle, sillä EAKR-yritystuet juontuvat EU:n oikeudesta ja kansallinen lainsäätävä soveltaa ja toimeenpanee eurooppalaista lainsäädäntöä. Hallinto-oikeuteen oikeudenalana sisältyy julkishallintoa ja sen toimintaa määrittelevä oikeus. Hallinto-oikeuteen kuuluvat esimerkiksi viranomaisten tehtäviä, toimivaltaa, toimintaa menettelyä, laatua, rakennetta, asemaa ja vastuuta sääntelevät oikeusnormit. Lisäksi hallinto-oikeuteen kuuluvat oikeusnormit, jotka määrittelevät yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa viranomaisten toimintaan.⁴⁵

⁴² Tuori, 2013, s. 36, 41, 43 & 60–62.

⁴³ Tuori, 2013, s. 44.

⁴⁴ Tolonen, 2003, s. 22–27.

⁴⁵ Mäenpää, 2013, Oikeusjärjestyksen lohko ja oikeustieteen ala & Eurooppalainen hallinto-oikeus.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielmassa pyrin luomaan kokonaiskuvan EAKR-yritystuista ja niihin liittyvistä menettelyistä. Johdannon jälkeen toisessa pääluvussa käsittelen EAKR-yritystukia ja yritystuki-prosessia, jotta lukija saa kuvan prosessista ja sen sisällöstä. Luku johdattelee lukijan aiheeseen syvemmälle ja pohjustaa kolmatta ja neljättä lukua. Luvussa käsittelen EAKR-yritystukia koskevaa lainsäädäntöä ja mitä kyseisillä tuilla tavoitellaan. Luvussa käsittelen yrityksen kehittämisavustusta ja sen myöntöedellytyksiä, määriä ja valtionavustuksen hakemista, myöntämistä sekä maksamista. Luvussa käsittelen valtionavustuksen käytön seuranta, tarkastamista ja lyhyesti pysyvyyssääntöä. Lisäksi käsittelen luvussa maksatuksen keskeytystä ja takaisinperintää lyhyesti.

Kolmannessa pääluvussa syvennyn pysyvyyssääntöön hieman tarkemmin. Luvussa käsittelen pysyvyyssäännön eurooppaoikeudellisen taustan ja avaan sen, mitä pysyvyyssäännöllä tavoitellaan. Lisäksi käsittelen luvussa pysyvyyssäännön termiä, sillä pysyvyyssääntö ei ole vakiintunut termi oikeustieteessä. Tärkein osa-alue kolmannessa pääluvussa on avustuspäätös ja sen sisältämät ehdot ja/tai rajoitukset, sillä pysyvyyssääntö nojaa avustuspäätökseen vahvasti. Avustuspäätöksellä tarkoitetaan tässä tutkielmassa avustuksen myöntö- ja maksamispäätöstä. Lisäksi luku käsittelee myös avustuspäätöksen mukaista tarkoitusta.

Neljännessä pääluvussa käsittelen avustuksen takaisinperintää pysyvyyssäännön nojalla. Luvussa käsittelen seikkoja, jotka johtavat takaisinperintään, koska ne loukkaavat pysyvyyssääntöä. Luku alkaa perusteettoman edun palautuksen käsittelemisellä, sillä yritystukien takaisinperintä perustuu tähän oppiin. Luvussa käsittelen velvoittavaa ja harkinanvaraista takaisinperintää sekä hieman takaisinperinnän määräaika. Lisäksi käsittelen lyhyesti takaisinperinnän kohtuullistamista. Lopuksi luvussa vastataan tutkimuskysymykseeni, että milloin voidaan katsoa, ettei avustusta käytetä avustuspäätöksen mukaiseen

tarkoitukseen kohdassa kokoavia näkökohtia. Tutkielman lopussa kokoan johtopäätöksissä tutkimustulokseni yhteen.

2 EAKR-YRITYSTUET JA YRITYSTUKIPROSESSI

2.1 Tavoitteista ja lainsäädännöstä

EU osallistuu jäsenvaltioiden alueiden kehittämiseen Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) kautta. EAKR:n tavoitteena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta EU:ssa vähentämällä kehityseroja alueiden välillä⁴⁶. Alueiden kehittämällä tavoitellaan solidaarisuutta jäsenvaltioiden välillä, sillä suurin osa valtiontuista suunnataan EU:n vähemmän kehittyneille alueille. EU:n alueiden kehittämiss politiikka pyrkii myös auttamaan näitä alueita saavuttamaan täyden taloudellisen potentiaalin. Parhaillaan käynnissä olevan ohjelman 2014–2020 budjetti alueiden kehittämiseen ja koheesio-ohjelmiin EU:lla on 351,8 miljardia euroa, joten kyseessä on valtava ohjelma.⁴⁷ EAKR:n avulla tuetaan yrityksiä, innovaatioiden syntyä, alueiden saavutettavuutta ja muita kehittäviä hankkeita. EAKR-ohjelmien ja Euroopan sosiaalirahasto-ohjelman kanssa EU edistää alueiden kilpailukykyä, elinvoimaisuutta ja työllisyyttä. EAKR:n investoinneilla turvataan asukkaiden tasa-arvoisuutta ja tulevaisuutta eri maakunnissa.⁴⁸

Kestävää kasvua ja työtä 2014 – 2020 on Suomen rakennerahasto-ohjelma, jolla toteutetaan Eurooppa 2020 -strategiaa⁴⁹. Eurooppa 2020 -strategian ytimen muodostaa kolme prioriteettia, jotka ovat älykäs, kestävä ja osallistava kasvu. Strategian tavoitteena on esimerkiksi työllisyyden lisääminen ja investointien kasvattaminen tutkimukseen ja tuotekehitykseen⁵⁰. Kestävää kasvua ja työtä 2014 – 2020 Suomen rakennerahasto-ohjelma sisältää kolme EAKR:a koskevaa toimintalinjaa, jotka ovat 1) pk-yritysten kilpailukyyn parantaminen. 2) uusimman tiedon ja osaamisen tuottaminen ja hyödyntäminen. 3) tekninen tuki.⁵¹ Etenkin pk-yrityksille on hyötyä valtionavustuksista, sillä esimerkiksi

⁴⁶ ECA, 2018, s. 4.

⁴⁷ Stuart & Roginska-Green, 2018, s. 281–282.

⁴⁸ Leppiniemi & Lounasmeri, 2019, EU:n aluekehitysrahasto.

⁴⁹ COM (2014) 9831, s. 4–5.

⁵⁰ COM (2010) 2020, s. 5 & 10.

⁵¹ COM (2014) 9831, s. 22, 30 & 51.

pk-yritysten voi olla vaikea löytää rahoitusta yksityiseltä sektorilta, joten yrityksen kehittämisavustukset tulevat niille tarpeeseen⁵².

Alueiden kehittäminen juontaa juurensa sopimukseen Euroopan unionista (SEU)⁵³ ja SEUT:sta. SEU:n 3 artiklan mukaan EU pyrkii edistämään taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. SEUT:n 174 artiklan mukaan EU:n tavoitteena on vähentää erityisesti alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Alueiden kehittämistukia suunnataan esimerkiksi maaseutualueille, vuoristoalueille ja alueille, joissa on matala väestötiheys⁵⁴. Rakennerahasto-ohjelmakauden 2014–2020 tavoitteena on suunnata rahoitusta uuden yritystoiminnan käynnistämiseen, uuden liiketoiminnan kehittämiseen sekä pk-yritysten uudistumiseen, kasvuun ja kansainvälistymiseen⁵⁵. Komissio on katsonut, että alueelliset hankaluudet eivät vaikuta niin paljoa suurten yritysten toimintaan kuin ne vaikuttavat pk-yritysten toimintaan, kun asiaa tarkastellaan vähemmän kehittyneillä alueilla investoimisen ja taloudellisen toiminnan ylläpitämisen näkökulmasta⁵⁶.

EAKR-yritystukia koskeva lainsäädäntö on peräisin EU:sta. Kansallinen ja EU:n lainsäädäntö ohjaavat yhdessä EAKR-yritystukiprosessia. EAKR-yritystuet ovat sallittuja valtiontukia ryhmäpoikkeusasetuksen tai de minimis -asetuksen nojalla⁵⁷. Ohjelmakautta 2007–2013 EAKR-yritystukia koskeva yleisasetus on Neuvoston asetus (EY) 1083/2006⁵⁸ ja erityissäännöksiä sisältävä asetus on (EY) 1080/2006⁵⁹. EAKR-yritystukia koskeva yleisasetus on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1303/2013⁶⁰, jäljempänä EU:n

⁵² Nicolaidis 2014, s. 221.

⁵³ EUVL N:o C 326, 26.10.2012, s. 13.

⁵⁴ Friederiszick & Merola, 2017, s. 318.

⁵⁵ HE 174/2013 vp s. 3.

⁵⁶ Friederiszick & Merola, 2017, s. 358.

⁵⁷ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 321.

⁵⁸ EUVL N:o L 210, 31.7.2006, s. 25.

⁵⁹ EUVL N:o L 210, 31.7.2006, s. 1.

⁶⁰ EUVL N:o L 347, 20.12.2013, s. 320.

yleisasetus, ja erityissäännöksiä sisältävä asetus on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1301/2013⁶¹, jotka sääntelevät ohjelmakautta 2014–2020.⁶²

Valtionavustuslaki on EAKR-yritystukia koskeva yleislaki, kun taas yritystukilaki on erityislaki koskien EAKR-yritystukia. Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006), jäljempänä *vanha yritystukilaki*, ja valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (675/2007) sääntelivät pääasiallisesti EAKR-yritystukia kansallisesti ohjelmakaudella 2007–2013. Yritystukilaki ja sitä täydentävä säädös, yritystukiasetus, sääntelevät pääasiallisesti EAKR-yritystukia kansallisesti ohjelmakaudella 2014–2020. Yritystukiasetus tarkentaa yritystukilain määrittelemiä valtionavustusten sisältöjä.

Valtionavustuslain 3 §:n mukaan se voi yleislakina tulla lähtökohtaisesti sovellettavaksi toissijaisesti myös tilanteessa, jossa erityislainsäädäntö on kattava, mutta jokin yksittäinen seikka jää erityislainsäädännön ulkopuolelle ja asiasta on säännös valtionavustuslaissa⁶³. Yritystukilakiin on säädetty takaisinperintäperusteet, jotka tulevat sovellettavaksi EAKR-yritystukiin. Vaikka takaisinperintäperusteet on johdettu valtionavustuslaista, joka tulee sovellettavaksi yleislakina silloin, kun erityislaissa eli yritystukilaissa ei toisin säädetä, on EAKR-yritystukien takaisinperinnän kannalta selkeää, että velvoittavat säännökset löytyvät asianomaisesta laista.⁶⁴ Alla olevassa tapauksessa KHO tarkasteli valtionavustuslain ja lain yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000) välistä suhdetta.

KHO:n tapauksessa 2013:54 Työ- ja elinkeinokeskus (TE-keskus) oli vaatinut, että hallinto-oikeus antaa ratkaisun, jolla TE-keskus voi panna täytäntöön investointituen takaisinperintää koskevan lainvoimaisen päätöksen. Laki yritystoiminnan tukemisesta ei sisältänyt säännöstä siitä, missä järjestyksessä päätös voidaan panna täytäntöön. KHO katsoi, että takaisinperintää koskevaa päätöstä tuli pitää valtionavustuslain 35 §:n mukaan ulosottokelpoisena verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (367/1961) säädettyssä järjestyksessä, kun tapaukseen muuten sovellettavassa laissa yritystoiminnan tukemisesta ei ollut säännöstä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

⁶¹ EUVL N:o L 347, 20.12.2013, s. 289.

⁶² Törhönen-Sirviö, 2019, s. 4.

⁶³ HE 63/2001 vp s. 30.

⁶⁴ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 263.

Voimassa olevalla yritystukilailla on pyritty valtionavustusten tarkempaan suuntaamiseen ja vaikuttavuuden arvioinnin kautta pääsemään tilanteeseen, jossa avustettavat hankkeet kohdistuvat yrityksen huomattavaan kehittämiseen ja toiminnan uudistamiseen. Lisäksi lailla tavoitellaan valtionavustusten suuntaamista hyvät kasvuedellytykset omaaville yrityksille sekä riskipitoisempiin ja vaikuttavampiin hankkeisiin.⁶⁵ Yritystukiselvityksessä kävi ilmi, että yrityksen kehittämisavustus on tehokas ja vaikuttava valtiontuki. Yritystukiselvityksessä tarkasteltiin yritystukien toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.⁶⁶

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) sääntelee ELY-keskuksista ja niiden tehtävistä. Lisäksi valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018) tarkentaa kyseistä lakia. Kyseisen lain 2 §:n mukaan ELY-keskusten tarkoituksena on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä eri alueilla.

Valtiontukien kansallisen sääntelyn tarkoituksena on myös ohjata viranomaistoimintaa tukipäätöksiä tehtäessä siten, että julkisia varoja käytetään hyvin ja hankkeisiin, jotka ovat parhaita EU:n toimintaohjelman kannalta. Lisäksi kansallisella sääntelyllä estetään vaikutukset, jotka vääristäisivät kilpailua ja kaupankäyntiä. Kansallinen sääntely on katsottu välttämättömäksi, sillä EU-tukea koskevat ylikansalliset säännökset ovat varsin yleisluonteisia ja niihin olisi vaikea vedota yleisluonteisuuden takia kansallisessa tuomioistuimessa. EU-asetukset velvoittavat jäsenvaltiota muodostamaan ja komission hyväksymään kansalliset tukiohjelmat.⁶⁷

Lisäksi TEM on antanut tarkempia ohjeita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) päättäville virkamiehille⁶⁸, joiden tarkoituksena on taata avustusten hakijoiden ja saajien yhdenvertainen kohtelu hallinnossa asioidessaan. Valtiontalouden

⁶⁵ HE 174/2013 vp s. 4.

⁶⁶ TEM, 2012, s. 9, 17 & 35.

⁶⁷ Siikavirta, 2007b, s. 2, 5–6.

⁶⁸ TEM, 2017.

tarkastusviraston (VTV) tarkastuksessa kävi ilmi, että vuoden 2015 ohje⁶⁹, joka on lähes tulkoon saman sisältöinen kuin viimeisin vuoden 2017 ohje, jätti jossain määrin tulkin-
nanvaraa ja sen takia käytettiin myös aiempaa vuoden 2010 ohjetta⁷⁰, joka oli selkeästi
yksityiskohtaisempi⁷¹.

2.2 Yrityksen kehittämisavustus, sen myöntöedellytykset ja määrät

Yrityksen kehittämisavustuksilla tavoitellaan yritysten kannustamista niiden määrätie-
toiseen ja tavoitteelliseen liiketoiminnan kehittämiseen ja uudistamiseen. Lisäksi yrityk-
sen kehittämisavustuksilla jaetaan hankkeisiin liittyvää riskiä. Yrityksen kehittämisavus-
tukset on kohdennettava hyvin suunniteltuihin hankkeisiin, joiden tarkoituksena on ta-
voitella huomattavaa kasvua, kansainvälistymistä, liiketoiminnan uusiutumista tai muuta
vastaavaa huomattavaa muutosta.⁷²

Yrityksen kehittämisavustusta myönnetään pääasiallisesti pk-yritysten merkittäviin kehit-
tämisen- ja investointihankkeisiin⁷³. Näillä hankkeilla yleensä tavoitellaan yrityksen uudis-
tumista, kasvua tai kansainvälistymistä. Esimerkiksi yritys saattaa tavoitella uusia mark-
kinoita avustuksen avulla. Yrityksen kehittämisavustuksella voidaan kehittää olemassa
olevaa liiketoimintaa tai luoda uutta liiketoimintaa yritykselle. Yrityksen kehittämisavus-
tus on harkinnanvaraista valtionavustusta, jota myönnetään rajattuun, yrityksen tavan-
omaisesta toiminnasta erottuvaan merkittävään kehittämishankkeeseen.⁷⁴ Valtionavus-
tus on harkinnanvarainen, mikäli avustuksen myöntäminen, määrä ja käyttötarkoitus
riippuvat avustuksen myöntävän viranomaisen harkinnan perusteella tehtävästä päätök-
sestä⁷⁵.

⁶⁹ TEM, 2015.

⁷⁰ TEM, 2010b.

⁷¹ VTV, 2017, s. 51.

⁷² TEM, 2017, s. 7–9.

⁷³ TaVM 33/2013 vp s. 2.

⁷⁴ Leppiniemi & Lounasmeri, 2019, Yrityksen kehittämisavustus.

⁷⁵ HE 63/2001 vp s. 4.

Hankkeen soveltuvuus Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -Suomen rakennerahasto-ohjelmaan ja sen kriteereihin on perusteltava päätöksessä. Kyseisen rakennerahasto-ohjelman keskeisimpinä perusteina tarkastellaan seurantakomitean hyväksymiä valintaperusteita. Nämä valintaperusteet jakaantuvat yleisiin ja erityisiin valintaperusteisiin. Yleiset valintaperusteet ovat EU- ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia vaatimuksia, joista rahoittajan on varmistuttava riittävässä määrin ennen hankkeen hyväksymismenettelyä. Jotta avustusta voidaan myöntää, on kaikkien yleisten valintaperusteiden täyttyvä. Erityiset valintaperusteet ovat erityistavoitekohtaisia. Erityisten valintaperusteiden avulla pisteytetään hankkeita hankkeiden valinnassa. Vähintään puolien asianomaisen erityistavoitteen mukaisista erityisistä valintaperusteista on täyttyvä, jotta hanke on rakennerahasto-ohjelman mukainen.⁷⁶

Valtionavustuksen myöntöedellytyksenä on huomioitava avustuksen hakijan aiemmat valtiontukia koskevat takaisinperintämääräykset avustuksen myöntämisvaiheessa. Jos aiemmin myönnetyn valtionavustuksen takaisinperintää koskeva harkinta on edelleen kesken, uusi myönteinen avustuspäätös saadaan tehdä vasta sen jälkeen, kun kyseinen takaisinperintä on tehty tai todetaan, ettei siihen ole aihetta.⁷⁷

Yritystukilain 6 §:n mukaan yrityksen kehittämisavustusta myönnetään lähtökohtaisesti vain pk-yrityksille. Yrityksen kehittämisavustusta myönnetään vain yrityksille, joten esimerkiksi luonnolliset henkilöt, jotka suunnittelevat yritystoiminnan aloittamista eivät saa avustusta. Valtionavustusta myönnettäessä tulee huomioida EU:n lainsäädäntöön perustuvat toimialakohtaiset rajoitukset, kuten terästeollisuutta ja liikennettä koskevat rajoitukset.⁷⁸

⁷⁶ TEM, 2017, s. 7.

⁷⁷ TEM, 2017, s. 7.

⁷⁸ HE 174/2013 vp s. 16–17.

Yritystukilain 4 §:n mukaan pieni ja keskisuuri yritys määritellään komission suosituksen⁷⁹ mukaan. Yrityksen tulee täyttää pk-yrityksen määritelmän kolme eri edellytystä. Nämä kolme edellytystä ovat henkilöstömäärä, rahamääräiset kynnysarvot ja yrityksen sidonnaisuudet⁸⁰. Pk-yritys on yritys, jonka palveluksessa on alle 250 työntekijää ja jonka taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa tai vuosiliikevaihto enintään 50 miljoonaa euroa⁸¹. Suuri yritys on yritys, joka ei täytä pk-yrityksen määritelmää. Hakijan yrityskoko määritellään avustuspäätöstä tehtäessä sen aikaan vallitsevan tilanteen mukaisesti. Vaikka avustuksen saajan yrityskoko olisi muuttunut avustuksen myöntämisen ja maksamisen välillä, voidaan avustus maksaa myöntöpäätöksen mukaisesti.⁸²

Yritystukilain 9 §:n mukaan yrityksen kehittämisavustus voidaan myöntää suurelle yritykselle, mikäli investointi toteutetaan lain alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) mukaisella ensimmäisellä tai toisella tukialueella. Valti-onavustus suurelle yritykselle voidaan myöntää vain investointeihin, kuten koneiden ja laitteiden hankintaan sekä rakentamiseen⁸³. Tämä investointi on tehtävä uuteen toimintayksikköön, liiketoiminta-alueeseen, tuotteeseen tai palveluun ja investoinnin tulee täyttää Suomen rakennerahasto-ohjelmassa Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 asetettavat myöntämisedellytykset (yritystukiasetus 8 §.) Valtioneuvoston asetuksen alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan annetussa laissa tarkoitetuista tukialueista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 ja 2 §:n muuttamisesta (1217/2016) mukaan moni Pohjois- ja Itä-Suomessa sijaitseva kunta kuuluu ensimmäiseen tukialueeseen, kun toiseen tukialueeseen kuuluu kuntia Keski-Suomesta, kuten Karstula ja Viitasaari.

Yritystukilain 7 §:n mukaan yrityksen kehittämisavustusta voidaan myöntää aineellisiin ja aineettomiin investointeihin sekä kehittämistoimenpiteisiin. Investoinnilla tarkoitetaan aineellista ja aineetonta investointia. Aineellisella investoinnilla tarkoitetaan maa-

⁷⁹ COM (2003) 1422.

⁸⁰ Siikavirta, 2007b, s. 621.

⁸¹ HE 93/2018 vp s. 141.

⁸² TEM, 2017, s. 6.

⁸³ HE 174/2013 vp s. 18.

alueiden, rakennusten, koneiden, laitteiden ja kaluston hankintaa sekä koneiden ja laitteiden pitkäaikaista vuokraamista. Aineettomalla investoinnilla tarkoitetaan tekniikan siirtoon liittyvien patenttioikeuksia, käyttö lupien, taitotiedon ja patentoimattoman teknisen tietämyksen hankintaa. Kehittämistoimenpiteellä tarkoitetaan liiketoimintaosaamisen, kansainvälistymisen, tuotteiden, palvelujen ja tuotantomenetelmien kehittämistä, hankkeen valmistelua ja muuta niihin rinnastettavaa yritystoiminnan merkittävää kehittämistä (yritystukilaki 4 §).

Yritystukilain 1 §:n 2 momentin mukaan valtionavustusta myönnettäessä on huomioitava kilpailunäkökohdat, kuten valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin neljännessä kohdassa säädetään. Avustusta voidaan myöntää, mikäli avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoita vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueen (ETA) sisäisessä valtiossa. Arvioitaessa kilpailuvaikutuksia on huomioitava esimerkiksi valtionavustuksen hakijan ja sen kilpailijoiden markkina-asema, markkinoiden kypsyys sekä avustettavan hankkeen koko.⁸⁴

Yritystukilain 8 § asettaa yrityksen kehittämisavustuksen myöntämiselle kolme edellytystä: 1) yrityksellä tulee olla edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan, 2) avustuksella tulee olla merkittävä vaikutus hankkeen toteuttamiseen, 3) hankkeen tulee olla yrityksen toiminnan kehittämisen kannalta merkittävä. Nämä edellä mainitut edellytykset tulee täyttyä samanaikaisesti. Yrityksen kannattavan toiminnan arviointi tulisi olla kokonaisharkintaa, jossa esimerkiksi huomioidaan yrityksen taloudelliset tunnusluvut. Lisäksi harkinnanvaraisia valtionavustuksia myönnettäessä edellytyksenä on se, että avustuksensaajan tulee olla hoitanut julkisoikeudelliset velvoitteet asianmukaisesti, mikäli tällainen laiminlyönti on vähäinen tai velvoitteiden hoitamiseen on ryhdytty maksusuunnitelman muodossa, voidaan valtionavustus myöntää.⁸⁵ Hankkeita arvioitaessa on huomioitava, että valtionavustuksien kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristävät vaikutukset jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Suuntaamalla valtionavustuksia hankkeisiin,

⁸⁴ TEM, 2017, s. 5.

⁸⁵ TEM, 2017, s. 6–7.

jotka ovat yrityksen tavanomaisesta toiminnasta erillisiä, ja joiden toteuttamiseen yritys käyttää merkittävästi omia resurssejaan, voidaan pienentää negatiivisten kilpailuvaikutusten riskiä.⁸⁶

Yritystukiasetus asettaa yrityksen kehittämisavustuksen myöntämiselle tarkempia edellytyksiä 2–12 §:ssä. Valtionavustus voidaan myöntää hankkeeseen, jota ei toteutettaisi ilman myönnettävää avustusta. Valtionavustus voidaan myöntää hankkeeseen, jos avustuksella katsotaan olevan merkittävä vaikutus hankkeen toteutumiseen siten, että hanke toteutetaan nopeammassa aikataulussa, korkeatasoisempana tai laajempaan (yritystukiasetus 2 §). Lisäksi avustus suunnataan hankkeeseen, jolla katsotaan olevan merkittävä vaikutus yrityksen toimintaan, esimerkiksi korjausinvestoinneille ei katsota olevan merkittävää vaikutusta yrityksen toiminnan kehittämisen kannalta⁸⁷. Tällainen merkittävä vaikutus tulee kyseeseen viidessä tapauksessa, kun avustuksesta on vaikutusta yrityksen: 1) käynnistämiseen, laajentamiseen tai uudistamiseen, 2) innovaatiotoimintaan tai osaamisen vahvistamiseen, 3) kasvuun tai kansainvälistymiseen, 4) tuottavuuteen, 5) energia- tai materiaalitehokkuuteen (yritystukiasetus 3 §).

Yrityksen kehittämisavustuksen enimmäismäärä investointiin vaihtelee kolmen tukialueen ja yrityskoon mukaan. Tukialueella tarkoitetaan aluetta, joissa avustusta voidaan säädösten mukaan myöntää⁸⁸. Avustuksen määrä investointiin voi olla enintään alla olevan taulukon mukainen prosenttiosuus avustuksen perusteena olevista menoista (yritystukiasetus 5 §).

⁸⁶ HE 174/2013 vp s. 4.

⁸⁷ HE 174/2013 vp s. 18.

⁸⁸ HE 174/2013 vp s. 25.

	I TUKIALUE	II TUKIALUE	III TUKIALUE
	Enimmäisprosentti- osuus	Enimmäisprosentti- osuus	Enimmäisprosent- tiosuus
Pieni yritys	35	30	20
Keskisuuri yritys	25	20	10
Suuri yritys	15	10	-

Taulukko 1 Yrityksen kehittämisavustuksen enimmäisprosenttiosuudet investointiin yrityskoon ja tukialueen mukaan (yritystukiasetus 5 §).

Kuten yllä olevasta taulukosta voidaan havaita, yrityskoolla ja tukialueella on huomattava merkitys avustuksen määrään. Esimerkiksi, jos yritys on kahden yrityskoon vaiheilla, avustuksen määrä voi olla huomattavasti suurempi pienemmällä yrityskoolla. Lisäksi suuret yritykset eivät saa avustusta ollenkaan kolmannella tukialueella.

Investointiin myönnettävän avustuksen ja muiden valtion tukien yhteenlaskettu enimmäismäärä voi olla enintään yllä olevan taulukon enimmäisprosenttiosuuden mukainen. Mikäli yritys saa muita valtiontukia on ne laskettava mukaan avustuksen määrää määriteltäessä (yritystukiasetus 6 §). Avustuksen saajan tulee rahoittaa investoinnista vähintään neljäsosa sellaisella rahoituksella, mihin ei liity julkista tukea (yritystukiasetus 7 §.)

Avustusta voidaan myöntää de minimis -tukena ensimmäisellä ja toisella tukialueella vuokramenoihin yritystukiasetuksen 9 §:n mukaisin ehdoin. Koneiden ja laitteiden pitkäaikaisesta vuokraamisesta aiheutuvina menoina hyväksytään enintään ostohintaa vastaavat vuokramenot kolmelta vuodelta. Näihin menoihin ei sisällytetä esimerkiksi hallinto-, vakuutus- tai huoltomenoja (yritystukiasetus 9 §).

Yritystukiasetuksen 10 §:n mukaan kehittämistoimenpiteisiin yrityksen kehittämisavustusta voidaan myöntää esimerkiksi ulkopuolisten palvelujen ja asiantuntijoiden käytöstä aiheutuviin menoihin, ulkomailla järjestettävän näyttelyn tai messuille osallistumisen menoihin tai tuotteiden kehittämiseen liittyvien raaka-aineiden ja puolivalmisteiden

menoihin. Yrityksen kehittämisavustuksen määrä kehittämistoimenpiteisiin saa olla enintään puolet avustuksen perusteena olevista menoista yritystukiasetuksen 11 §:n mukaisesti. Yrityksen kehittämisavustus kehittämistoimenpiteisiin myönnetään pääasiallisesti de minimis -tukena.

Yritystukiasetuksen 12 §:n kehittämistoimenpiteisiin myönnettävän yrityksen kehittämisavustuksen kohdalla on huomioitava se mitä tuen kasautumisesta säädetään ryhmäpoikkeusasetuksessa ja de minimis -asetuksessa. Valtiontuet saavat kasautua keskenään, mikäli ne kohdistuvat eri tukikelpoisiin kustannuksiin⁸⁹. Mikäli ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen tuki sekä muu valtion tueksi katsottava tuki kohdistuu osin tai kokonaan samoihin tukikelpoisiin kustannuksiin, voidaan tukea myöntää, mikäli ryhmäpoikkeusasetuksen enimmäistukitasoja ei ylitetä⁹⁰. De minimis -tuet kasautuvat pääasiallisesti vain toisten de minimis -tukien kanssa, eikä myönnettävät de minimi -tuet saa ylittää enimmäismäärää eli 200 000 euroa kolmen peräkkäisen verovuoden aikana⁹¹. Lisäksi de minimis -tuen myöntäminen ei saa johtaa ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten enimmäistukitasojen ylittymiseen. Tilanteessa, jossa enimmäistukitasojen ylittyminen on vaarana, voidaan de minimis -tuki myöntää toiseen hankkeeseen tai yritykselle yksilöimättömiin kustannuksiin, sillä yksilöimättömiin kustannuksiin myönnettävä de minimis -tuki saa kasautua minkä tahansa valtiontuen kanssa, joka on kohdennettu tiettyihin yksilöityihin kustannuksiin.⁹² Alla olevasta tapauksesta voidaan huomata, että esimerkiksi yhtiöiden sulautuessa sulautuvien yhtiöiden aiemmat valtiontuet lasketaan yhteen syntyneen yhtiön saamaksi valtiontueksi.

Kuopion hallinto-oikeuden (HAO) tapauksessa 18.02.2013 13/0069/2 yhtiöt A ja B olivat hakenneet alueellista kuljetustukea ja sulautuneet yhtiöksi C ennen kuin ELY-keskus oli tehnyt päätöksen kuljetustuen myöntämisestä. ELY-keskus katsoi, että sulautuneiden yhtiöiden aiempien kolmen verovuoden aikana yhteensä saama valtiontuki ylitti sallitun de minimis -tuen määrän eli 200 000 euroa ja hylkäsi täten valtiontukihakemukset. HAO katsoi, että sulautuneiden yritysten saamat valtiontuet tulee laskea sulautumisessa syntyneen yrityksen saamaksi valtiontueksi, kuten ELY-keskus oli katsonut. HAO perusteli ratkaisuaan

⁸⁹ HE 209/2016 vp s. 25.

⁹⁰ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 259-260.

⁹¹ TEM, 2016, s. 5 & 27-28.

⁹² Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 224-226.

sillä, että hakijana on ollut tukea myönnettäessä vain sulautumisen jälkeen syntynyt yhtiö C, joten kyseessä on ollut yksi yritys. Kyseessä on sulautuneiden yhtiöiden yritystoiminnan jatkaminen, eikä kokonaan uusi yritystoiminta.

2.3 Valtionavustuksen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen

Yritystukilain 15 §:n mukaan avustusta voidaan hakea sähköisesti verkkopalvelussa sekä ELY-keskukselle toimitettavalla lomakkeella. Saman pykälän mukaan valtionavustus tulee hakea ennen hankkeen aloittamista, hankkeen aloittaminen liittyy ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklaan, jonka mukaan tuella tulee olla kannustava vaikutus⁹³. Tällä vaatimuksella yritetään välttää myöntämästä valtionavustuksia hankkeisiin, joiden toteuttamiseen valtionavustuksen myöntämisellä ei ole merkitystä⁹⁴.

Yritystukiasetuksen 17 §:n mukaan hankkeen aloittamiseksi katsotaan hanketta koskevan sopimuksen tai tilauksen tekeminen; hankkeen rakennustöiden aloittaminen; hankinnan toimitus; hankintaa koskevan maksun tekeminen sekä muu sitoumus, joka tekee hankkeen toteuttamisesta peruuttamattoman. Joissain tapauksissa hankkeiden aloittamisajankohta kyetään varmistamaan vasta avustuksen maksatusvaiheessa ja tästä syystä tällöin maksatuksessa on kiinnitettävä huomiota etenkin hankkeen aloittamisajankohdan lähelle ajoittuviin kirjanpitotapahtumiin tai laskuihin⁹⁵. Hankkeen aloittamiseksi ei kuitenkaan katsota esivalmisteluun liittyviä toimenpiteitä, joita voi olla investoinnin osalta esimerkiksi suunnittelutyöstä ja lupien hankinnasta aiheutuvat kustannukset. Kehittämistoimenpiteiden osalta esivalmisteluun liittyväksi toimenpiteeksi katsotaan vain ulkomailla järjestettävien näyttelyiden ja messujen näyttelypaikan varaaminen ennakolta ja siihen liittyvät ennakkomaksut. Hakemuksen jättämisen jälkeen syntyneiden menojen ohella esivalmistelumenot ovat tukikelpoisia.⁹⁶ Edellytyksenä avustuksen myöntämiselle on, hankkeen menojen aiheutuminen hanketta

⁹³ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 258.

⁹⁴ HE 174/2013, vp. s. 19.

⁹⁵ VTV, 2017, s. 35.

⁹⁶ TEM, 2017, s. 5.

koskevan päätöksen mukaisena toteuttamisaikana, pois lukien hankkeen esivalmistelusta johtuneet menot. Seuraavassa tapauksessa EUT on arvioinut hankkeen aloittamisen käsitettä.

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) tapauksessa *Eesti Pagar AS v. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium* kyseessä oli hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamisen ja tuen kannustavan vaikutuksen arviointi. Tapauksessa *Eesti Pagar AS* oli tehnyt sopimuksia koskien laitteen hankintaa ennen tukihakemusta. EUT katsoi, että hanketta tai toimintaa koskevat työt olivat alkaneet, kun ensimmäinen tätä hanketta tai toimintaa koskeva laitetilaus oli tehty tekemällä ehdoton ja oikeudellisesti velvoittava sitoumus ennen valtiontukihakemuksen jättämisestä. EUT katsoi, ettei kyseisestä sopimuksesta irtautumisesta mahdollisesti aiheutuvilla kustannuksilla ollut merkitystä hankkeen tai toiminnan aloittamisen kannalta.⁹⁷

Ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 23 kohdassa töiden aloittaminen on määritelty investointiin liittyvien rakennustöiden aloittamiseksi tai ensimmäiseksi laillisesti velvoittavaksi sitoumukseksi, kuten sopimus laitteiden tilaamisesta ja tämä sitoumus tekee investoinnista peruuttamattoman. Esimerkiksi maan ostoa tai lupien hankkimista ei kuitenkaan katsota töiden aloittamiseksi.⁹⁸

Yrityksen on laadittava hanketta koskeva hankesuunnitelma ja sen on sisällettävä hankkeella tavoiteltavat tulokset ja suunnitellut toimenpiteet aikatauluineen ja kustannuksineen. Hankkeen on erotuttava yrityksen muusta toiminnasta ja hankkeen on autettava parantamaan yrityksen kilpailukykyä merkittävästi.⁹⁹

Yritystukilain 16 §:n mukaan ELY-keskus päättää valtionavustuksesta. Avustuspäätös sitoo avustuksensaaja siten, että avustuksen saajan on noudatettava avustuspäätöksen ehtoja ja rajoituksia. Ohjelmakaudelle 2014–2020 yritystukilain mukaisten avustusten hallinnointi on keskitetty neljään ELY-keskukseen, joita kutsutaan rakennerahasto ELY-

⁹⁷ C-349/17, *Eesti Pagar AS v. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium*, EU:C:2019:172.

⁹⁸ Alkio & Hyvärinen, 2016, s. 259.

⁹⁹ Leppiniemi & Lounasmeri, 2019, Yrityksen kehittämisavustus.

keskuksiksi tai RRELY:iksi¹⁰⁰. *Vanhan yritystukilain* 17 §:n mukaan TEM päätti yrityksen kehittämisavustuksen myöntämisestä, mikäli valtionavustuksen perusteena olevien kustannusten määrä ylitti neljä miljoonaa euroa, mutta nykyään vain ELY-keskukset päättävät yritystukilain mukaisten valtionavustusten myöntämisestä ja maksamisesta.

Valtionavustusten hallinnointi on julkisen vallan käyttöä, sillä valtionavustuspäätös on hallintopäätös.¹⁰¹ Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, mikäli sen katsotaan olevan tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamiseksi, eikä tämä toimi vaaranna perusoikeuksien toteutumista, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Saman pykälän mukaan vain viranomaiselle voidaan antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. VTV on katsonut ongelmalliseksi Business Finland Oy:n ja Motiva Oy:n roolit valtionavustusprosessissa merkittävän julkisen vallan käytön näkökulmasta¹⁰².

Avustuksen maksamista tulee hakea sähköisesti verkkopalvelussa tai ELY-keskukselle toimitettavalla lomakkeella yritystukilain 17 §:n mukaisesti. Valtiontukiehtojen mukaan myös maksatushakemusta jätettäessä avustuksen hakijan on täytettävä lain mukaiset myöntämisedellytykset¹⁰³. Saman pykälän mukaan toteutuneiden menojen perusteella ELY-keskus maksaa avustuksen takautuvasti myöntämispäätöksen mukaisten ehtojen ja hyväksyttävän selvityksen perusteella. Valtionavustus voidaan myös maksaa avustuspäätöksessä määritellyn kustannusmallin mukaan ja tarvittaessa useampana eränä. Osa valtionavustuksesta on mahdollista maksaa todellisten menojen mukaan ja osa yksinkertaistettujen kustannusmallien mukaan, jolloin menoja ei tarvitse todentaa. Yksinkertaistettu kustannusmalli nopeuttaa ja selkeyttää yritystukiprosessia avustuksen hakijan ja viranomaisen näkökulmasta.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 101.

¹⁰¹ Mäenpää, 2013, Hallintopäätökset & Julkinen valta ja sen käyttäminen.

¹⁰² VTV, 2019, s. 8.

¹⁰³ TEM, 2017, s. 18.

¹⁰⁴ HE 174/2013 vp s. 20.

Yritystukilain 17 §:n mukaan valtionavustus on mahdollista maksaa ennakkona, mikäli se on avustuksen käytön kannalta perusteltua ja avustuksen käytön valvonnan kannalta taroituksen mukaista. Valtionavustuksen maksaminen ennakkona on perusteltua, kun avustettavan hankkeen tai toiminnan käynnistäminen tai toteuttaminen avustuspäätöksen mukaisessa aikataulussa ja laajuudessa vaatii rahoitusta. Ennakon maksamisen tulee olla aina tapauskohtaista harkintaa, eikä sen tule estää avustuksen käytön valvontaa.¹⁰⁵ Yritystukiasetuksen 18 §:n mukaan enintään 30 prosenttia myönnetyn avustuksen määrästä voidaan maksaa ennakkona.

Avustuksen saaja on velvollinen tuomaan hankkeeseen kohdistuvat olennaiset muutokset valtionapuviranomaisen hyväksyttäväksi ennen niihin ryhtymistä. Valtionavustusta ei makseta, mikäli avustuksen saaja lopettaa avustuksen kohteena olevan yritystoiminnan. Maksatusta tehtäessä valtionapuviranomaisen tulee harkita kielteisen tai osittain kielteisen maksatuspäätöksen tekemistä, mikäli avustuksen myöntövaiheessa olleet olosuhteet ovat muuttuneet avustuksen saajasta johtuvista syistä tai avustuksen saaja on olennaisesti muuttanut tai supistanut hanketta. Tarvittaessa on myös käynnistettävä avustuksen takaisinperintätoimenpiteet.¹⁰⁶

Valtionapuviranomaisen harkinnan mukaan maksatuksen yhteydessä voidaan hyväksyä hankekokonaisuuden kannalta vähäiseksi arvioitavat muutokset yksittäisissä hankintanimikkeissä tai kohtuulliseksi arvioitavat siirtymät hankkeen menolajien välillä, sillä avustus myönnetään hankkeeseen ja aina siihen sisältyvää muutostarvetta ei etukäteen tuoda valtionapuviranomaisen tietoon. Hankintojen hyväksyminen tai hylkääminen on perusteltava maksatusasiakirjoissa. Menojen hyväksyttävyyttä selvitetessä on huomioitava rahoituspäätöksen tehneiden tahojen esittämät näkemykset. Maksatuksia ei voida kuitenkaan kohdistaa menolajeihin, joihin ei ole hyväksytty kustannuksia avustustai muutospäätöksessä.¹⁰⁷

¹⁰⁵ HE 174/2013 vp s. 20.

¹⁰⁶ TEM, 2017, s. 18.

¹⁰⁷ TEM, 2017, s. 18.

Valtionavustuksen maksaminen muulle, kuin avustuspäätöksen kohteena olleelle yritykselle on mahdollista vain hakemuksesta tehtävän avustuksen muutospäätöksen jälkeen. Muutospäätös tulee mahdolliseksi silloin, kun avustuksen saajan yhtiömuoto muuttuu taikka sulautunut tai jakautunut yritys jatkaa hankkeen mukaista toimintaa.¹⁰⁸

Yritystukilain 31 §:n mukaan ELY-keskuksen päätökseen, niin avustuspäätökseen kuin takaisinperintäpäätökseen saa vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta, kuten hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, kuten hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jonka laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) on kumonnut.¹⁰⁹ En käsittele tutkielmassa muutoksenhakua enempää.

2.4 Valtionavustuksen käytön seuranta, tarkastaminen ja pysyvyys-sääntö

Yritystukilain 19 §:n mukaan avustusta tulee käyttää vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Yritystukilain 19 §:n mukaan pk-yritysten on käytettävä investointiin myönnetyn avustuksen kohteena olevaa omaisuutta kolme vuotta ja suurten yritysten viisi vuotta avustuksen viimeisen erän maksamisesta. ELY-keskus, joka myöntää avustuksen, voi erityisestä syystä määrätä avustuksen käyttöajaksi enintään kymmenen vuotta. Avustuksen käyttöajalla tarkoitan sitä aikaa, jonka ajan avustuksen saajan tulee käyttää avustusta avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Kuten edellä ilmenee avustuksen käyttöaika voi olla kolme, viisi tai kymmenen vuotta. Tätä yritystukilain 19 §:n asettamaa vaatimusta avustuksen käyttötarkoituksesta, käyttöajasta ja käyttöpaikasta kutsutaan pysyvyys säännöksi¹¹⁰. Käsitelen tätä tarkemmin tutkielman kolmannessa luvussa.

¹⁰⁸ TEM, 2017, s. 18.

¹⁰⁹ TEM, 2017, s. 8.

¹¹⁰ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 2.

ELY-keskukset myöntävät ja maksavat avustuksia, kun taas TEM valvoo ELY-keskuksia. TEM ja ELY-keskukset valvovat avustusten käyttöä hallinnollisena valvontana ja tarkastusten avulla. Valvontavastuu on pääasiallisesti valtionavustukset myöntävillä ja maksavilla ELY-keskuksilla ja TEM:n valvonta täydentää tätä.¹¹¹ Valvonta liittyy esimerkiksi konkursseihin, yrityssaneerauksiin ja muihin avustuksen saajan toiminnassa avustuksen käyttöaikana tapahtuviin muutoksiin¹¹². TEM ja ELY-keskukset voivat käyttää tarkastuksissa muuta viranomaista tai ulkopuolista tilintarkastajaa, mikäli kyseiset toimijat käyttävät ulkopuolista tilintarkastajaa on kyseessä julkisen vallan siirto (yritystukilaki 20 §). Ulkopuoliset tilintarkastajat suorittavat tarkastuksen tarkkaan yksilöidyissä rajoissa¹¹³. Muun viranomaisen on korvauksetta annettava virka-apua, mikäli tämä katsotaan tarpeelliseksi tarkastuksen suorittamiseksi (yritystukilaki 21 §.) Seikan tai muutoksen, joka saattaa johtaa takaisinperintään, tullessa ilmi, asiasta tulee hankkia tarkemmat tiedot avustuksen saajalta ja muilta käytettävissä olevilta tahoilta. Avustuksen saajalle tulee ilmoittaa mahdollisen takaisinperinnän oikeusperusteet asiaa koskevassa selvityspyynnössä, eikä siihen vastaamatta jättäminen estä asian ratkaisemista.¹¹⁴ Alla olevassa takaisinperintäpäätöksessä viranomaisen suorittama tarkastus johti avustuksen takaisinperintään.

Etelä-Savon ELY-keskuksen (ESAELY) takaisinperintäpäätöksessä 20.8.2018 Valtiovarain controller -toiminto oli suorittanut avustuksen saajan hankkeessa hanketarkastuksen. Tässä tarkastuksessa havaittiin, että avustuksen saajalle oli maksettu avustusta tukikelvottomista kustannuksista. Tukikelvottomiin kustannuksiin kohdistunut avustus perittiin takaisin.

Avustuksen myöntämisen ja käytön edellyttämässä laajuudessa tarkastusta suorittavalla (TEM, ELY-keskus, muu viranomainen tai ulkopuolinen tilintarkastaja) on oikeus tarkastaa avustuksen hakijan ja avustuksen saajan liiketoimintaa. Kyseisissä tarkastuksissa saattaa tulla tarkastusta suorittavan tietoon seikkoja, jotka voivat johtaa valtionavustuksen

¹¹¹ HE 174/2013 vp s. 21.

¹¹² TEM, 2017, s. 19.

¹¹³ HE 174/2013 vp s. 21.

¹¹⁴ TEM, 2017, s. 20.

takaisinperintään esimerkiksi, jos pysyvyyssääntöä on loukattu. Tarkastuksen kohteen (avustuksen hakija) tulee esittää tarkastusta suorittavalle kaikki tarpeelliset asiakirjat ja aineiston, joka liittyy avustuksen käyttöön, korvauksetta ja ilman aiheutonta viivytystä. Lisäksi tarkastuksen kohteen tulee avustaa tarkastusta suorittavaa muutoin. Tarkastuksen tarkoituksessa tarkastusta suorittavalla on oikeus päästä tarkastuksen kohteen hallitsemiin tai käytössä oleviin tiloihin. Hallintolain 39 §:ssä säädetään tarkemmin tarkastusmenettelystä. Tarkastusta suorittavalla on oikeus ottaa tarpeellinen aineisto haltuunsa, mikäli tämä on tarpeellista tarkastuksen päämäärän saavuttamiseksi. Aineiston haltuunotto voi tulla kyseeseen, kun asiaa ei voida selvittää tarkastuksen vaatimalla tavalla tarkastuksen yhteydessä ja aineiston haltuunotto katsotaan tarpeelliseksi. Haltuun otettava aineisto voi olla esimerkiksi tarkastuksen kohteen kirjanpito- ja tilinpäätösaineisto.¹¹⁵ Tarkastusta suorittavan tulee palauttaa materiaali viipymättä, kun tarkastuksen suorittaminen ei enää vaadi materiaalin hallussapitoa. Tarkastuksen kohteen tulee antaa tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastuksen toteuttamiseksi asianmukaisesti, mikäli tarkastusta suorittava tätä pyytää (yritystukilaki 21 §).

TEM:llä on oikeus saada ELY-keskuksilta selvityksiä avustusten hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta salassapitosäännösten estämättä, mikäli avustusjärjestelmän hallinnointi tätä edellyttää. TEM:llä ja ELY-keskuksilla on oikeus saada avustuksen saajilta tietoja avustusten käytöstä salassapitosäännösten estämättä. TEM:llä ja ELY-keskuksilla on oikeus saada toiselta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta yhteisöltä ja henkilöltä tarkastuksen kohdetta koskeva tieto, joka on välttämätön valvontavollisuuden hoitamiseksi tai avustushakemuksen käsittelemiseksi, vaikka tieto olisi salassa pidettävä muutoin (yritystukilaki 22 §). Tämä tietoja koskeva pyyntö tulee yksilöidä riittävän hyvin ja tiedon käyttötarkoitus tulee ilmoittaa, eikä näitä tietoja saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin pyynnössä on ilmoitettu¹¹⁶.

¹¹⁵ HE 174/2013 vp s. 22.

¹¹⁶ HE 174/2013 vp s. 23.

Väärinkäytösten riski liittyy valtionavustuksen hakemiseen ja käyttöön, joten valtionavustusten myöntämisessä ja valvonnassa on tärkeätä varmistua yrityksen ja sen vastuuhenkilöiden toimivan asianmukaisesti. Esimerkiksi valtionavustuksen myöntämistä tai maksamista ei katsota tarkoituksenmukaiseksi, mikäli yritys on laiminlyönyt verojen tai muiden julkisoikeudellisten maksujen maksamisen. Pk-yritysten toiminnan nojautessa vastuuhenkilöihin, tulee yrityslain nojalla olla mahdollista tarkastella myös heidän tietoaan, jotta viranomaiset voivat hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti.¹¹⁷

Lisäksi Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) mukaisesta salassapitovelvollisuudesta huolimatta tietoja, jotka on saatu yritystukilain mukaista tehtävää hoitettaessa, luonnollisen henkilön tai yhteisön taloudellisesta asemasta, liike- ja ammattisalaisuudesta tai luonnollisen henkilön henkilökohtaisista oloista, saa luovuttaa toiselle viranomaiselle, mikäli se on tarpeen tälle viranomaiselle avustusasioden käsittelyn tai valvontatehtävien hoitamiseksi (yritystukilaki 23 §.) Yritystukilain 24 §:n mukaan avustuksen saajan tulee säilyttää kaikki hankkeeseen liittyvä aineisto siten, että avustuksen käytön valvonta on mahdollista.

Mikäli tarkastuksessa ilmenee perusteita takaisinperintään, TEM tai ELY-keskus on velvollinen aloittamaan takaisinperintämenettelyn. Myös harkinnanvarainen takaisinperintä on mahdollista, mikäli velvollisuutta takaisinperintään ei ole tullut ilmi, tällöin viranomainen päättää ryhtyykö se takaisinperintämenettelyyn vai ei (yritystukilain 26–28 §). Käsittelen takaisinperintää myöhemmin laajemmin luvussa neljä.

2.5 Maksatuksen keskeytys ja takaisinperintäpäätös

Yritystukilain 18 §:n mukaan ELY-keskus voi määrätä päätöksellään avustuksen maksamisen keskeyttäväksi valtionavustuslain 19 §:n mukaisesti, mikäli avustus tai osa siitä on

¹¹⁷ HE 174/2013 vp s. 22–23.

maksamatta epäselvyyden ilmetessä¹¹⁸. Maksamisen keskeyttämis päätöksen on tarkoitus olla turvaamistoimi, jolla keskeytetään valtionavustuksen maksatus tilapäisesti asian tutkimisen ajaksi. Asian selvittämisen jälkeen viranomaisen tulee tehdä päätös valtionavustuksen maksamisen jatkamisesta tai valtionavustuksen maksamisen lopettamisesta ja takaisinperinnästä. Maksamisen keskeyttämisestä tulee tehdä kirjallinen päätös, eikä vain tosiasiallisesti keskeyttää avustuksen maksamista, jotta avustuksen saaja voi hakea tähän päätökseen muutosta.¹¹⁹

Valtionavustuslain 19 §:n mukaan valtionapuviranomainen, eli tässä tapauksessa ELY-keskus, voi päätöksellään määrätä avustuksen maksamisen keskeytettäväksi, mikäli 1) on perusteltua aihetta epäillä, että avustuksen saaja on loukannut pysyvyyssääntöä tai tiedonantovelvollisuuksiaan. 2) perusteet, joilla avustus on myönnetty, ovat olennaisesti muuttuneet. 3) EU:n lainsäädännössä edellytetään maksamisen keskeyttämistä.

Ensimmäisen kohdan mukaan maksatuksen keskeyttäminen edellyttää perusteltua epäilystä valtionavustussääntöjen vastaisesta menettelystä. Maksatusta ei siis voida keskeyttää mistä tahansa epäilystä, vaan viranomaisella on oltava riittävästi ja järkevästi hyväksyttäviä perusteita toimenpiteelleen. Viranomaisella ei kuitenkaan tarvitse olla riittävää näyttöä lainvastaisesta menettelystä, vaan järkevästi ja yleisesti hyväksyttävällä tavalla perusteltavissa oleva epäily oikeuttaa maksatuksen keskeyttämiseen ryhtymisen.¹²⁰

Avustus myönnetään yleensä toimintaan tai hankkeeseen, jolta edellytetään laadullisia tai laajuutta koskevia ominaisuuksia. Omaisuuden, jonka hankintaa tai korjausta varten avustusta on myönnetty, käytölle on saatettu asettaa erityisiä ehtoja. Avustuksen maksaminen saadaan keskeyttää toisen kohdan mukaan, mikäli avustuksen myöntämisen tai käyttämisen perusteissa on tapahtunut olennaisia muutoksia ja viranomaisen on tarpeellista selvittää, miten muutokset vaikuttavat mahdollisuuksiin käyttää avustusta

¹¹⁸ TEM, 2017, s. 20.

¹¹⁹ HE 174/2013 vp s. 20–21.

¹²⁰ HE 63/2001 vp s. 54–55.

lainsäännöksissä ja avustuspäätöksessä tarkoitetulla tavalla. Maksatuksen keskeyttäminen yksityiskohtaiset perusteet riippuvat siitä, mitä lainsäädäntö edellyttää ja minkälainen avustuspäätös on ehdoiltaan ja rajoituksiltaan avustuksen käytön näkökulmasta.¹²¹

Kolmannen kohdan mukainen maksatuksen keskeyttäminen liittyy EU:n lainsäädännön säännöksiin ja määräyksiin, joiden mukaan komissio voi kieltää väliaikaisesti täytäntöön panemasta valtionavustusta. Valtionapuviranomaisella on oikeus ja EU:n lainsäädännön mukaan myös velvollisuus maksatuksen keskeyttämiseen asian selvittämisen ajaksi, jos avustuksen toimeenpano näyttäisi olevan ristiriidassa EU:n lainsäädännön mukaisten vaatimusten kanssa.¹²²

Yritystukilain 30 §:n mukaan ELY-keskuksen tulee tehdä päätös avustuksen maksamisen keskeyttämisestä, lopettamisesta tai takaisinperinnästä viipymättä, kun sen tietoon tulee seikka, jonka nojalla toimeen voidaan ryhtyä. Kyseinen päätös on hallintopäätös. Takaisinperintäpäätöstä koskee samat hallintolain säännökset kuin avustuspäätöstä, josta tarkemmin 3.3 luvussa.

KHO:n tapauksessa 2015:82 (ään.) STM oli myöntänyt vuonna 2007 tekemällään päätöksellään kunnalle avustusta sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeeseen. STM päätti vuonna 2013, että kunnan tuli palauttaa avustus osin takaisin. STM perusteli palauttamisvaatimusta siten, että hankkeen kustannuksiin oli sisältynyt noin 37 000 euron määräinen suorahankinta ja kehittämishankkeiden osalta kilpailuttamisen kynnyсарvo on ollut 15 000 euroa. STM:n mukaan kilpailuttaminen olisi tullut suorittaa kehittämishankkeessa. KHO katsoi, että takaisinperintäpäätös on tehty lainvastaisesti, koska hankintalaissa säädettyjen menettelyjen noudattamista ei avustuspäätöksessä ollut valtionavustuksen myöntämisen, maksamisen tai käytön valvonnan erityisenä perusteena erikseen mainittu, eikä STM:n takaisinperintäpäätöksen perusteissa ollut kyse avustuksen käyttämisestä koskevien nimenomaisten säännösten rikkomisesta valtionavustuslain 21 §:n 1 momentin neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla. Perusteluiden osalta eri mieltä ollut hallintoneuvos katsoi, valtionapuviranomaisen olevan velvollinen perimään avustuksen takaisin, mikäli avustuksen saaja on avustusta käyttäessään rikkonut julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä siitä riippumatta, että viitatakaan avustuksen ehdoissa erikseen velvollisuuteen noudattaa Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä myös tältä osin. Tämän seikan vuoksi hallintoneuvoksen mukaan kyseisessä tapauksessa hankintalainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä tulee pitää valtionavustuslain 21 §:n 1 momentin neljännessä kohdassa

¹²¹ HE 63/2001 vp s. 55.

¹²² HE 63/2001 vp s. 55.

tarkoitettuina avustuksen käyttämistä koskevinä säännöksinä, vaikka niitä ei ole erikseen yksilöity avustuksen ehdoissa.

Yllä olevan tapauksen johdosta valtionapuviranomaisen tulee luetella nimenomaisesti ja kattavasti avustuspäätöksessä ne säännökset, joita avustuksen käyttöön sovelletaan. Tapauksesta on huomattavissa, että valtionapuviranomaisen tulee hyvää hallintoa noudattaen perustella takaisinperintäpäätös tarpeeksi huolellisen selvityksen perusteella. Takaisinperintäpäätöksestä tulee käydä ilmi selkeästi johtopäätökset, niiden perustelut ja sovellettavat säännökset. Tapauksesta voidaan tulkita, että valtionapuviranomaisella on takaisinperintäpäätöstä tehtäessä näyttövelvollisuus siitä, että avustuksen saaja on loukannut olennaisella tavalla valtionavustuksen käytön ehtoja, kuten pysyvyysääntöä.¹²³

2.6 Avustuksen takaisinperintä

Valtiontuen takaisinperintää voidaan tarkastella EU-oikeudellisena tai kansallisena välineenä. Kansallisesta näkökulmasta tarkasteltuna valtiontuen takaisinperinnän tarkoituksena on ensisijaisesti estää tuen väärinkäyttö ja turvata julkisten varojen tehokas käyttö. EU:n näkökulmasta tarkasteltuna EU:n lainsäädännön tavoitteena on sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa vääristävien valtion protektionististen toimien estäminen.¹²⁴

ELY-keskuksilla on velvollisuus tietyissä tapauksissa yrityksen kehittämisavustuksen takaisinperintään. Kun avustuksen saaja loukkaa avustuksen käyttämistä koskevia lainsäännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja, tulee kyseeseen avustuksen takaisinperintä¹²⁵. Avustuspäätös määrittelee avustuksen saajaa sitovasti sen, mihin tarkoitukseen avustusta voidaan käyttää¹²⁶. Valtionavustuksen palauttamiseen ja

¹²³ Voutilainen, 2015, s. 920 & 923–924.

¹²⁴ Siikavirta, 2010, s. 624.

¹²⁵ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 271.

¹²⁶ HE 174/2013 vp s. 21.

takaisinperintään sovelletaan avustuspäätöksen tekohetkellä voimassa olleita lainsäädännöksiä.

Yritystukilain 25–28 §:t sisältävät avustuksen palauttamista, takaisinperintää ja maksatuksen lopettamista koskevat perusteet. Näitä säännöksiä tulkittaessa on huomioitava yritystukilakia koskevan HE:n perustelut. Takaisinperintä voi perustua avustuspäätöksen mukaisiin ehtoihin tai EU:n lainsäädäntöön taikka EU:n komission tai EU-tuomioistuinten päätöksiin, jotka edellyttävät kansallista täytäntöönpanoa.¹²⁷ Joissain tapauksissa ELY-keskuksilla on harkinnanvaraa sen suhteen, ryhtyykö se takaisinperintään vai ei. ELY-keskuksilla on joka tapauksessa jonkin verran harkintavaltaa, sillä yritystukilain 29 §:n mukaan se voi kohtuullistaa takaisinperinnän korkoa harkintansa mukaan. Lisäksi ELY-keskukset harkitsevat seikkojen olennaisuutta tehdessään avustuksen takaisinperintäpäätöstä.

Yritystukilain 1 §:n mukaan yritystukilain tarkoituksena on taloudellisen kasvun, työllisyyden ja muiden elinkeinopoliittisten tavoitteiden edistäminen myöntämällä avustuksia erityisesti pk-yritysten käynnistämistä, kasvua ja kehittämistä edistäviin hankkeisiin. Saman pykälän mukaan avustusten myöntämisellä tavoitellaan yritysten pitkän aikavälin kilpailukyvyyn parantamista ja yritystoiminnan uusiutumista suuntaamalla avustuksia korkeatasoisiin ja yritystoimintaa edistäviin hankkeisiin.

Avustuksen tulee hyödyntää nimenomaisesti sitä hanketta, jota varten avustus on myönnetty. Avustuksen käyttäminen tuettuun toimintaan johtaa tavoiteltuihin vaikutuksiin, kuten pk-yritysten kasvuun. Mikäli tavoitteet, joiden edellytyksenä avustusta on myönnetty hankkeeseen ei toteudu, tulee arvioitavaksi avustuksen takaisinperintä. Yrityksen kehittämisavustuksen takaisinperintä jakaantuu harkinnanvaraiseen ja velvoittavaan takaisinperintään.¹²⁸ Yritystukilain 26 ja 27 §:t sääntelevät velvoittavasta

¹²⁷ TEM, 2017, s. 20.

¹²⁸ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 251.

takaisinperinnästä, kun yritystukilain 28 § sääntelee harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä. Käsittelen näitä myöhemmin neljännessä luvussa.

Yritystukilaissa on säädetty alaraja, jonka alittuessa avustusta ei tarvitse periä takaisin tai palauttaa, koska kyseessä on vähäinen summa. Yritystukilain 25–28 §:ien mukaan avustusta ei tarvitse palauttaa tai se voidaan jättää perimättä, mikäli kyseinen määrä on enintään 100 euroa.

Hallintolain 6 §:n ilmaiseman luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisten toimien tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Yksityisen on voitava luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen¹²⁹. Luottamuksensuojan periaate liittyy vahvasti yritystukiin, mutta yritystukien tilanteissa sen mukaan laiton tai virheellisesti myönnetty avustus on perittävä takaisin. Oikeuskäytännössä usein takaisinperinnän kohteeksi joutunut avustuksen saaja vetoaa muutoksenhaussa luottamuksensuojaan. Avustuksen saaja pyrkii perustelemaan tällä julkisen vallan tekemän päätöksen pysyvyyttä ja hakee oikeusturvaa valtionapuviranomaisen toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.¹³⁰

Yritystukien takaisinperintä perustuu perusteettoman edun palauttamiseen, eikä vaikutusta ole sillä, onko avustuksen saaja vai viranomainen tehnyt virheen. Tämän seikan takia yritystukien osalta takaisinperintää ei kohtuullisteta avustuksen osalta. Yritystukilain 29 §:n mukaan takaisinperintää on mahdollista kohtuullistaa vain korkojen osalta, eikä maksetun avustuksen osalta. Kohtuullistaminen tulee kyseeseen korkojen osalta esimerkiksi, mikäli avustuksen saaja on toiminut vilpittömässä mielessä.¹³¹ *Vanhan yritystukilain* 28 §:n mukaan avustuksen takaisin perimättä jättäminen oli mahdollista edellisen ohjelmakauden aikana. Lisäksi valtionavustuslain 26 §:n mukaan osa avustuksen takaisin perittävästä määrästä voidaan kohtuullistaa. Voimassa oleva yritystukilaki on tiukempi,

¹²⁹ HE 72/2002 vp s. 55–56.

¹³⁰ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 116.

¹³¹ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 118.

kuin valtionavustuslaki ja *vanha yritystukilaki* kohtuullistamisen osalta. Käsittelen kohtuullistamista hieman lisää 4.4 luvussa.

3 PYSYVYYSSÄÄNTÖ JA AVUSTUSPÄÄTÖS

3.1 Pysyvyysäännön eurooppaoikeudellinen tausta ja sen tavoitteet

Pysyvyysääntö juontaa juurensa EU:n yleisasetuksen 71 artiklasta. Kyseisen artiklan ensimmäisen kohdan mukaan infrastruktuuri- tai tuotannollisia investointeja käsittävän toimen tulee maksaa Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahasto) rahoitusosuus takaisin, mikäli toimea koskee, joko viiden vuoden kuluessa viimeisen maksun suorittamisesta tuensaajalle tai valtiontukisäännöissä määrätyn ajan kuluessa jokin seuraavista: 1) tuotannollinen toiminta lopetetaan tai siirretään ohjelma-alueen ulkopuolelle. 2) infrastruktuurin omistussuhteissa tapahtuu muutos, joka hyödyttää aiheettomasti jotakin yritystä tai julkista yhteisöä. 3) huomattava muutos, joka vaikuttaa toimen luonteeseen, tavoitteisiin tai täytäntöönpanon edellytyksiin, mikä vaarantaa sen alkuperäiset tavoitteet. Jäsenvaltion tulee periä takaisin toimen yhteydessä aiheettomasti maksetut määrät suhteessa ajanjaksoon, jona vaatimuksia ei olla täytetty. Jäsenvaltiot voivat lyhentää asetetun määräajan kolmeen vuoteen investointien tai pk-yritysten luomien työpaikkojen säilyttämiseksi. ERI-rahastoja ovat Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto, Euroopan sosiaalirahasto, EAKR ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto. Alla olevassa tapauksessa EUT on käsitellyt huomattavan muutoksen käsitettä.

EUT:n tapauksessa *Comune di Ancona v. Regione Marche* EUT tarkasteli Neuvoston asetusta (EY) 1260/1999¹³² rakennerrahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 30 artiklan neljännen kohdan mukaista huomattavan muutoksen käsitettä¹³³. Tapauksessa arvioitiin, onko kyseessä huomattava muutos, kun rakennelmaa käytetään osittain, mutta ei pääasiallisesti muihin toimintoihin kuin niihin, jotka on mainittu hankintailmoituksessa tai ilmoitukseen vastauksena esitetystä rahoitushakemuksessa. EUT:n mukaan, jotta muutosta voidaan pitää huomattavana on rahoitettavaksi hyväksytyssä hankkeessa sovittujen toimintojen vähintään osittain lakattava muutoksen johdosta. EUT katsoi, että 30 artiklan neljättä kohtaa tulee tulkita siten, että kyseinen säännös koskee sekä fyysistä muutosta, kun toteutettu rakennelma ei vastaa rahoitettavaksi hyväksyttyä hanketta, että toiminnallista muutosta, kun kyse on muutoksesta, joka käsittää rakennelman käyttämisen

¹³² EYVL N:o L 161, 26.6.1999, s. 1.

¹³³ Neuvoston asetuksen (EY) 1260/1999 30 artiklan neljäs kohta ilmaisee pysyvyysäännön. Neuvoston asetus 1260/1999 kumottiin neuvoston asetuksella (EY) 1083/2006, joka kumottiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 1303/2013 eli EU:n yleisasetuksella.

muihin kuin rahoitettavaksi hyväksytyssä hankkeessa sovittuihin toimintoihin. Muutos on huomattava, mikäli se on omiaan merkittävässä määrin vähentämään mahdollisuuksia saavuttaa kyseessä olevan toimen avulla sille asetettu tavoite.¹³⁴

71 artiklan toisen kohdan mukaan Infrastruktuuri- tai tuotannollisia investointeja käsitävän toimen tulee maksaa ERI-rahastoista saatu rahoitusosuus takaisin, mikäli tuotannollinen toiminta siirretään EU:n ulkopuolelle kymmenen vuoden kuluessa viimeisen maksun suorittamisesta tuensaajalla, paitsi jos kyseessä on pk-yritys. Mikäli ERI-rahastoista saatu rahoitusosuus on valtiontuen muodossa, niin kymmenen vuoden ajan sijaan, sovelletaan valtiontukisääntöjen mukaista määräaika.

71 artiklan kolmannen kohdan mukaan muista ERI-rahastoista tukea saavien toimien, jotka eivät ole infrastruktuuri- eivätkä tuotannollisia investointeja, tulee maksaa rahaston rahoitusosuus takaisin vain silloin, kun toimilla on sovellettavien valtiontukisääntöjen mukaan velvoite ylläpitää investointeja, ja kun toimia koskee valtiontukisäännöissä säädetyn määräajan kuluessa tuotannollisen toiminnan lopettaminen tai tuotannon siirto. Edellä olevia kohtia 1–3 ei sovelleta toimiin, joita koskee tuotannollisen toiminnan lopettaminen konkurssin seurauksena, joka ei ole petollinen. EU:n lainsäädäntö ei siis edellytä valtiontuen takaisinperintää, mikäli kyseessä on konkurssi, joka ei ole petollinen.

Yhteisen strategiakehyksen rahastojen toimien tehokkuuden, oikeudenmukaisuuden ja kestävä vaikutuksen varmistamiseksi EU on antanut säännöksiä, kuten säännöksen pysyvyyssäännöstä, joilla taataan yrityksiin tehtävien investointien pitkäaikaisuus ja estetään rahastojen käyttö perusteettoman edun tuottamiseen. Komissio on katsonut käytännön perusteella viiden vuoden ajanjakson tarkoituksenmukaiseksi sovellettavaksi vähimmäisajanjaksoksi, jos valtiontukisäännöissä ei aseteta muita ajanjaksoja.¹³⁵

Yritystukilain 19 §:ssä säädetään pysyvyyssäännöstä. Pysyvyyssäännön mukaan avustusta saadaan käyttää pelkästään avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen

¹³⁴ C-388/12, Comune di Ancona v. Regione Marche, EU:C:2013:734.

¹³⁵ COM (2011) 615, s. 20.

avustuksen käyttöajan aikana tietyllä alueella. Pysyvyysäännön voidaan katsoa jakautuvan kolmeen eri osaan, joita kaikkia avustuksen saajan tulee noudattaa. Nämä kolme osaa on: 1) avustuksen käyttötarkoitus, eli avustusta tulee käyttää vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. 2) avustusta tulee käyttää ensimmäisen kohdan mukaisesti avustuspäätöksessä yksilöidyn ajan verran eli 3, 5 tai 10 vuotta. 3) avustusta tulee käyttää tietyllä alueella aiempien kohtien mukaisesti, eli avustuksen saaja ei saa esimerkiksi siirtää avustuksen kohteena olevaa toimintaa ulkomaille tai tukialueelle, jossa yritys ei saisi avustusta säännösten mukaisesti, avustuksen käyttöajan aikana. Lisäksi yritystukilain 25–28 §:ssä säädetään takaisinperintäperusteista, joista moni liittyy pysyvyysäännön loukkamiseen, niistä tarkemmin neljännessä pääluvussa.

KHO:n tapauksessa 20.3.2018/1260 TEKES oli päättänyt periä Riihimäen kaupungilta valtionavustuksia takaisin, koska kaupunki oli loukannut pysyvyysääntöä. Riihimäen kaupunki ei ollut noudattanut avustettavaa hanketta koskevan valtionavustuspäätöksen mukaisia ehtoja ja rajoituksia, jotka ohjasivat avustuksen käyttämistä. Ehtojen ja rajoitusten noudattamattomuus johti avustuksen takaisinperintään, jonka KHO katsoi aiheelliseksi.

EU:n lainsäädäntö asettaa avustuksen käyttöajaksi kolme vuotta pk-yrityksille ja viisi vuotta suurille yrityksille¹³⁶. Kansallinen lainsäädäntö sen sijaan sisältää mahdollisuuden kymmenen vuoden asettamisen avustuksen käyttöajaksi, joten kansallinen lainsäädäntö on tässä pysyvyysäännön osa-alueessa tiukempi kuin EU:n lainsäädäntö.

Pysyvyysäännön avulla pyritään saavuttamaan valtionavustuksilla saavuteltavia tavoitteita. Pysyvyysäännön avulla lainsäätäjä ja viranomainen pyrkii takaamaan, että tavoitteet toteutuisivat mahdollisimman hyvin ja laajasti. Pysyvyysääntö tulee kysymykseen silloin, kun valtionavustus myönnetään ja sen tarkoituksena on tukea jotain pidempiaikaiseksi tarkoitettua toimintaa¹³⁷. Yritystukilain 1 §:n mukaan sen tavoitteena ja samalla pysyvyysäännön soveltamisen tavoitteena on edistää taloudellista kasvua, työllisyyttä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita valtionavustuksia myöntämällä. Lisäksi yritystukilaki tavoittelee ja pysyvyysäännön soveltamisella tavoitellaan yritysten pitkän

¹³⁶ Stuart & Roginska-Green, 2018, s. 291.

¹³⁷ HE 63/2001 vp s. 50.

aikavälin kilpailukyvyyn parantamista ja yritystoiminnan uusiutumista. Alla olevassa tapauksessa valtionapuviranomainen oli asettanut erityisehdon avustuspäätökseen. Avustuksen saaja loukkasi pysyvyyssääntöä, kun se ei täyttänyt avustuspäätökseen asetettua avustuksen käyttöä koskevaa ehtoa.

Itä-Suomen HAO:n tapauksessa 11.12.2014 14/5301/4 yhtiö ei ollut täyttänyt valtionavun ehdoksi asetettua erityisehtoa. Erityisehdon mukaan vähintään 10 prosenttia hankkeeseen hyväksytyistä kustannuksista piti olla palveluostoja EU:n ja/tai ETA:n pk-yrityksiltä ja tutkimusorganisaatioilta. Erityisehdon noudattamatta jättäminen johti takaisinperintään. Yhtiö ei noudattanut toimillaan pysyvyyssääntöä, sillä se ei toiminut avustuspäätöksen avustuksen käyttöä koskevan ehdon mukaisesti.

Pysyvyyssäännöllä ohjataan avustusten käyttöä tavoiteltuun suuntaan¹³⁸. Pysyvyyssäännön avulla varmistetaan, että avustuksen saaja tosiasiallisesti ylläpitää avustuksen kohteena olevaa toimintaa tai käyttää avustuksella hankittua omaisuutta avustuksen käyttöajan tietyllä alueella. Pysyvyyssääntö takaa, että avustuksilla tavoiteltu päämäärä toteutuu edes avustuksen käyttöajan aikana. Lisäksi pysyvyyssäännön loukkaaminen aiheuttaa seuraamuksia avustuksen saajalle, koska tällöin avustuksella tavoiteltavat myönteiset vaikutukset, kuten työllisyyden lisääminen, eivät ole toteutuneet osin tai kokonaan taikka niiden toteutuminen on loppunut¹³⁹.

ESAELY:n takaisinperintäpäätöksessä 21.3.2019 avustuksen saaja oli loukannut pysyvyyssääntöä ja sen takia ESAELY peri avustusta takaisin. Avustuksen saaja sitoutui toteuttamaan hanketta hankesuunnitelman mukaisesti avustuspäätöksessä mainituilla ehdoilla. Avustuksen saajan hanke ei toteutunut suunnitelmien mukaisesti, osa avustuksella hankituista laitteista myytiin pois ja osa avustuksella hankituista laitteista jäi käyttämättömiksi. ESAELY totesi takaisinperintäpäätöksen perusteluissaan, että avustuksen saaja sitoutuu harjoittamaan ja ylläpitämään avustettua toimintaa avustuksen käyttöajan hankkeen viimeisestä maksuerästä eteenpäin hakemalla tehtyjä investointeja vastaavia kustannuksia maksuun.

¹³⁸ Tanskanen, 2019, s. 107.

¹³⁹ HE 174/2013 vp s. 24.

3.2 Pysyvyysäännön termi

EU:n yleisasetuksen 71 artiklan otsikko on *toimien pysyvyys* ja tästä artiklasta on johdettu yritystukilain 19 §. Lisäksi aiemman yleisiä säännöksiä sisältävän EAKR-yritystukia koskevan EU:n asetuksen (Neuvoston asetus (EY) 1083/2006¹⁴⁰) 57 artiklan otsikkona on käytetty *toimien pysyvyyttä*. Yritystukilain 19 §:n mukaisesti avustusta saadaan käyttää vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Kyseisessä pykälässä tälle säännölle annetaan otsikko *avustuksen käyttö*. Valtionavustuslain 13 §:ssä ilmaistaan sama sääntö ja tämä sääntö on otsikoitu *valtionavustuksen käytöksi*.

Törhönen-Sirviö on käyttänyt väitöskirjassaan termiä *pysyvyysääntö* yritystukilain 19 §:n ilmaisemasta oikeusnormista¹⁴¹. Tanskanen taas on käyttänyt termiä *pysyvyysvaatimus* maatalouden rakennetukilain (1476/2007) 20 §:n 2 momentin ilmaisemasta oikeusnormista, jonka mukaan tuetun investoinnin kohdetta ei saa pysyvästi tai merkittävässä määrin käyttää muuhun kuin tuen kohteena olevaan yritystoimintaan ennen kuin viisi vuotta on kulunut avustuksen viimeisen erän maksamisesta¹⁴². Kyseinen pykälä ilmaisee siis samankaltaisen säännön kuin yritystukilain 19 §. Valtioneuvoston asetuksessa maaseudun hanketoiminnan tukemisesta (1174/2014) on käytetty termiä *pysyvyysvaatimus* viitattaessa EU:n yleisasetuksen 71 artiklaan.

Mäkinen on pro gradu -tutkielmassaan käyttänyt termiä *pysyvyysvelvoite* lain maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006) 24 §:n ilmaisemasta oikeusohjeesta¹⁴³. Kyseinen pykälä ilmaisee samankaltaisen säännön kuin yritystukilain 19 §. Yhteistä näillä kaikilla termeillä on se, että kaikki ne käyttävät sanaa *pysyvyys* ja ne ilmaisevat samansisältöisen oikeusnormin. HE:ssä on käytetty termiä *pysyvyysvelvoite* EU:n

¹⁴⁰ EUVL N:o L 210, 31.7.2006, s. 25.

¹⁴¹ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 2.

¹⁴² Tanskanen, 2019, s. 109.

¹⁴³ Mäkinen, 2016, s. 74.

yleisasetuksen 71 artiklan ilmaisemasta oikeusohjeesta, lisäksi *pysyvyysvaatimus* termiä on myös käytetty samassa yhteydessä¹⁴⁴.

TEM:n vuoden 2010 ohjeessa on käytetty termiä *hankkeiden pysyvyys*, kun ohjeessa on avattu aiemman EAKR-yritystukia koskevan asetuksen (Neuvoston asetus (EY) 1083/2006¹⁴⁵) 57 artiklaa¹⁴⁶. Talousvaliokunta (TaVL) on lausunnossaan vuonna 2005 käyttänyt termejä *pysyvyysvaatimus* ja *pysyvyyssääntö* viitatessaan viiden vuoden avustuksen käyttöaikaan¹⁴⁷. TEM:n vuoden 2009 ohjeessa on käytetty termiä *pysyvyyssääntö* viitattaessa viiden vuoden avustuksen käyttöaikaan¹⁴⁸.

Osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 3 §:ssä säädetään pääoman pysyvyydestä ja tätä on kutsuttu *pysyvyysvaatimukseksi*¹⁴⁹. HE:ssä on käytetty termiä *pysyvyysvaatimus*, kun kyseessä on ollut rikollisjärjestön määritelmä¹⁵⁰. Tanskasen ja valtioneuvoston asetuksessaan (1174/2014) käyttämä termi *pysyvyysvaatimus* on tältä kantilta sekoitettavissa oleva termi. Valtionavustusten käytön pysyvyyttä ei tule myöskään sekoittaa esimerkiksi päätösten oikeusvoiman sisältämään hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen pysyvyyteen¹⁵¹. *Pysyvyys* termiä käytetään siis muuallakin lainsäädännössä, eikä näitä tule sekoittaa valtionavustuksen käytön pysyvyyteen. Vaikuttaa siltä, ettei vakiintunutta termiä EU:n yleisasetuksen 71 artiklan mukaiselle toimien pysyvyydelle ole. *Pysyvyyssäännön* tai *pysyvyysveloitteen* termit soveltuvat parhaiten käytettäväksi, sillä näitä termejä ei ilmeisesti käytetä muualla lainsäädännössä.

¹⁴⁴ HE 195/2014 vp s. 12.

¹⁴⁵ EUVL N:o L 210, 31.7.2006, s. 25.

¹⁴⁶ TEM, 2010a, s. 20.

¹⁴⁷ TaVL 4/2005 vp s. 2.

¹⁴⁸ TEM, 2009, s. 71.

¹⁴⁹ Mähönen & Villa, 2012, s. 26; Valmunen, 2009, s. 256.

¹⁵⁰ HE 183/1999 vp s. 10.

¹⁵¹ Mäenpää, 2019, s. 541–542.

3.3 Avustuspäätös ja sen sisältämät ehdot ja/tai rajoitukset

Yritystukilain 19 §:n mukaisen pysyvyyssäännön mukaisesti avustusta tulee käyttää vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, joten avustuspäätös ja sen sisältö ovat tärkeitä osia valtionavustusprosessia. Mikäli avustuspäätöksen avustuksen käyttöä koskevia ehtoja ja/tai rajoituksia loukataan, voidaan katsoa, että pysyvyyssääntöä loukataan tällöin. Avustuspäätös määrittelee avustuksen saajaa sitovasti sen, mihin tarkoitukseen avustusta voidaan käyttää ja miten sitä saadaan käyttää¹⁵². Pysyvyyssääntö on avustuspäätökseen asetettava ehto, sillä avustuksen saaminen velvoittaa ylläpitämään toimintaa määrätyn ajan¹⁵³. Yritystukilain 16 §:n mukaan avustuksen saajan tulee noudattaa avustuspäätöksessä olevia ehtoja ja rajoituksia. Mikäli avustuksen saaja ei käytä avustusta avustuspäätöksen mukaisesti, on seurauksena takaisinperintä yleensä. Avustuspäätös ja sen sisältö on tärkeässä roolissa avustuksen takaisinperinnässä.

Perustuslain 21 § luo asiallisesti hyvän hallinnon edellytykset ja hyvä hallinto on perusoikeus¹⁵⁴. Hallintolaissa säädetään tarkemmin hyvän hallinnon vähimmäisedellytyksistä¹⁵⁵. Hallintolain 6 § sääntelee hallinnon oikeusperiaatteista, joita ovat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojan periaatteet. Viranomaisen, kuten ELY-keskuksen, tulee noudattaa näitä periaatteita toiminnassaan, esimerkiksi valtionavustuksia myöntäessään. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin¹⁵⁶. Esimerkiksi valtionavustuksiin liitettävien ehtojen tulee liittyä valtionavustuksen käyttötarkoituksiin.¹⁵⁷

¹⁵² HE 174/2013 vp s. 21.

¹⁵³ HE 162/2006 vp s. 31.

¹⁵⁴ Mäenpää, 2017, s. 94.

¹⁵⁵ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 105.

¹⁵⁶ Airaksinen, Bärlund, Jauhiainen, Kaisanlahti, Knuts, Kuoppamäki, Kymyläinen, Mähönen, Pihjalarinne, Raitio, Rissanen, Viitanen, Villa & Wilhelmsson, 2004, Luku 8., Puolustautumisoikeudet.

¹⁵⁷ Halila, 2016, s. 13–14.

Valtionavustuspäätös on ELY-keskuksen tekemä hallintopäätös. Avustuspäätös perustuu tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja se on luonteeltaan edunsoova hallintotoimi¹⁵⁸. Hallintolaissa säädetään hallintopäätöksistä tarkemmin. Perustuslain 21 §:n mukaan viranomaisen tulee käyttää muodollista päätöksentekomenettelyä tilanteissa, joissa se käyttää lakiin perustuvaa ratkaisuvalltaa¹⁵⁹. Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös tulee yleensä antaa kirjallisesti. Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä tulee käydä selvästi ilmi 1) viranomainen, joka on tehnyt päätöksen ja ajankohta, jolloin päätös on tehty. 2) asianosaiset, joihin päätös kohdistuu välittömästi. 3) päätöksen perustelut ja yksilöidysti tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu, velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. 4) henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää lisätietoja päätöksestä.

Hallintopäätökseen voidaan sisällyttää ehtoja yleensä vain lain sääntelemissä tilanteissa¹⁶⁰. Yritystukilaki edellyttää ehtojen ja rajoitusten sisällyttämistä avustuspäätökseen. Yrityksen kehittämisavustuspäätöksissä asetetaan yleensä melko paljon hankkeen toteuttamista ja kustannusten hyväksyttävyyttä koskevia ehtoja ja rajoituksia¹⁶¹. Kun viranomaisella on harkintavalltaa myönteisen hallintopäätöksen tekemisessä, viranomainen voi kielteisen päätöksen sijasta myöntää avustuksen joiltain osin rajoitettuna. Esimerkiksi avustuksen saajalle voidaan asettaa selontekovelvollisuus koskien avustuksen käyttöä.¹⁶²

Avustuspäätös voi sisältää sisällöllisiä ja menettelyllisiä ehtoja. Sisällölliset ehdot koskevat esimerkiksi avustuksen käyttökohdetta, käytön aikataulua ja avustuksen määrää. Pysyvyyssäännön voidaan katsoa olevan sisällöllinen ehto, sillä se määrittelee avustuksen käyttämistä. Menettelylliset ehdot voivat koskea esimerkiksi avustuksen maksatuksen, seurannan ja valvonnan edellyttämiä toimia.¹⁶³ Avustusten saannin ehtojen on liityttävä

¹⁵⁸ HE 63/2001 vp s. 6.

¹⁵⁹ Kulla, 2018, s. 295.

¹⁶⁰ Kulla, 2018, s. 298.

¹⁶¹ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 142.

¹⁶² Mäenpää, 2017, s. 268.

¹⁶³ Siikavirta, 2007a, s.216.

avustukseen siten, että ne ohjaavat menettelyitä tai avustusten käyttöä tavoiteltuun suuntaan. Avustuksen saamiselle ja maksamiselle asetettujen ehtojen on oltava 1) tarpeellisia, relevantteja ja koherentteja (tarpeellisuuskriteeri). 2) suhteessa tavoiteltuun tilaan ja toimintaan (suhteellisuuskriteeri). 3) toimijoiden kannalta ymmärrettäviä ja selkeitä (ymmärrettävyyuskriteeri).¹⁶⁴

Valtionavustuksen luonteesta ja sitä koskevista lainsäädännöksistä riippuu, mitkä seikat ja asiat tulee ottaa avustuspäätökseen¹⁶⁵. Ehtojen tulee olla tarpeellisia avustuksen käytön ja avustuksen saajan toiminnan ohjaamiseksi. Ehtojen on liityttävä avustukselle asetettuun päämäärään ja tavoitteeseen sekä avustettavaan toimintaan ja sen ominaisuuksiin. Esimerkiksi työllisyyttä edistävien avustusten relevanttina ehtona voitaisiin pitää avustuksen käyttöä työttömien palkkaamiseen. Ehtojen vaatimusten ei tule olla keskenään ristiriidassa, sillä valtiontukijärjestelmän sisäinen avustuksen saajalle asetettavien vaatimusten ristiriidattomuus lisää mahdollisuutta noudattaa ehtoja menestyksekkäästi.¹⁶⁶

Ehtojen tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisesti asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja tavoitteen kannalta, johon ehtojen käytölle pyritään. Ehdot eivät saa olla liian tiukkoja tai rajoittavia huomioiden avustuksen määrä ja tarkoitus. Ehtoja asetettaessa tulee huomiota kiinnittää niiden toteutettavuuteen, selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Ehtojen on oltava selkeitä ja ymmärrettäviä siten, että avustuksen saaja pystyy ne luettuaan käsittämään, mitä hänen tulee tehdä tai olla tekemättä ja miten hänen on toimittava, jotta hän saa avustuksen täysimääräisenä. Kyseinen selkeys- ja ymmärrettävyytsvaatimus liittyy hyvään hallintoon ja tuensaajan oikeusturvaan.¹⁶⁷

Ehdot voivat olla ajallisesti tarkasteltuna ennakkoehtoja, avustuksen käytön aikaisia ehtoja ja jälkikäteisehtoja. Ennakkoehdot ovat ehtoja, jotka asetetaan avustuksen myöntämiselle ja/tai maksatukselle, jolloin valtionapuviranomaisen tulee tutkia, että onko

¹⁶⁴ Tanskanen, 2019, s. 107.

¹⁶⁵ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 142.

¹⁶⁶ Tanskanen, 2019, s. 107.

¹⁶⁷ Tanskanen, 2019, s. 108.

ennakkoehtoja noudatettu ja sen jälkeen se voi myöntää tai maksaa avustuksen. Ennakkoehtoilla voidaan vaikuttaa, minkälaisia toimijoita ja mitä toimintaa tuetaan. Tällainen ehto on esimerkiksi ehto, jonka mukaan avustus on haettava ennen töiden aloittamista. Avustuksen käytön aikaiset ehdot ovat ehtoja, jotka koskevat avustuspäätöksen teon jälkeistä, avustuksen käytön aikaista aikaa, jolloin avustuksen saajan tulee avustuksen käytön aikana noudattaa asetettuja käyttöehtoja. Tällainen ehto voi olla esimerkiksi kirjanpito hankkeen kustannuksista. Jälkikäteehtot ovat ehtoja, jotka koskevat avustuksen saannin ja maksatuksen jälkeistä aikaa. Pysyvyysääntö on tällainen jälkikäteehto, sillä se määrittelee avustuksen käyttötarkoitusta tietyn ajan tietyssä paikassa.¹⁶⁸

Jälkikäteisvalvonta on tarpeellista avustuksen käytölle asetettujen ehtojen tai pysyvyysäännön varmentamista varten. Avustuksen myöntöön, käyttöön ja maksatukseen liittyvät vaatimukset voidaan asettaa suoraan valtioneuvostolainsäädännössä siihen sisällytettävillä linkkisäännöksillä tai avustuspäätökseen sisällytettävillä erityisillä ehdoilla. Avustuksen saajan tulee noudattaa avustuspäätöksessä asetettuja erityisiä ehtoja, vaikka valtioneuvostolainsäädännössä ei olisi asetettu suoraan erityisiä vaatimuksia, eikä asetetuissa linkkisäännöksissä olisi myöskään asetettu tällaisia. Avustuspäätöksen erityiset ehdot koskevat nimenomaisesti kyseessä olevaa avustuksen saajaa, kun taas lainsäädäntö koskee kaikkia avustuksen saajia. Avustuspäätöksen erityisehdoilla voidaan asettaa ehtoja, jotka ovat räätälöity yksilöllisesti avustettavan hankkeen sisällön, ajallisen pituuden ja kyseessä olevan avustuksen saajan toiminnan perusteella. Hallintolain yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että samankaltaisissa tapauksissa avustuksen saajille asetetaan samankaltaiset ehdot.¹⁶⁹

Avustuspäätöksen ehtojen velvoittavuutta lisää se, että laissa asetetun vaatimuksen, linkitetyn lainsäädännön tai avustuksen erityisehtojen noudattamatta jättäminen voi johtaa avustuksen menetykseen tai sanktioihin, kuten avustuksen takaisinperintään.

¹⁶⁸ Tanskanen, 2019, s. 109.

¹⁶⁹ Tanskanen, 2019, s. 110.

Linkkisäännöksen tai asiaa koskevan ehdon puuttuminen voi aiheuttaa sen, että avustus on maksettava, vaikka asiaan kiinteästi liittyvää toista lainsäädäntöä ei ole noudatettu.¹⁷⁰

KHO:n tapauksessa 2016:135 valtionapuviranomainen ei ollut asettanut valtiontukipäätöksessä erityisiä ehtoja hankittavien koneiden ominaisuuksista tai muita investoinnin kohteena olevaa kalustoa koskevia vaatimuksia. Tuen saaja oli hankkinut koneet käytettyinä ja toiselle koneelle oli aiemmin myönnetty valtiontukea. Toinen koneista oli hankittu yhtiöltä, jolla oli samat omistajat kuin tuen saajalla. KHO katsoi, ettei tuen saaja toiminut valtionavustuslain tai energia-asetuksen vastaisesti koneiden hankinnassa, kun tuen saaja ei ollut ilmoittanut hankittujen koneiden olevan käytettyjä tai että toinen kone oli saanut aiemmin tukea, koska tuen myöntämispäätökseen ei ollut otettu tuella hankittavien koneiden ominaisuuksista koskevia ehtoja tai muita investoinnin kohteena olevaa kalustoa koskevia vaatimuksia. KHO kumosi TEM:n tuen maksatusta koskevan päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

Yllä olevasta tapauksesta voidaan huomata, että mikäli jonkun ehdon halutaan velvoittavan avustuksen saajaa, eikä sitä ole varsinaisessa valtiontukilainsäädännössä asetettu, se tulee ottaa avustuspäätökseen selkeäksi ehdoksi, jos valtiontukilainsäädäntö sallii niin tehtävän.¹⁷¹ Asetettavat lisäehdot on ilmaistava selkeästi avustuspäätöksessä¹⁷².

Ehdon tulee täyttää tiettyjä laadullisia vaatimuksia. Ehdon tulee pysyä viranomaisen päätösvaltaa koskevan sääntelyn rajoissa. Viranomaisella on oltava laissa asetettu toimivalta asettaa ehtoja tai rajoituksia avustuspäätökseen¹⁷³. Ehto on toisaalta toissijainen suhteessa varsinaiseen hallintopäätökseen, sillä ehdolla ei voi asettaa itsenäisiä velvollisuuksia tai rajoituksia, jotka eivät kuulu viranomaisen toimivaltaan. Ehdon tulee olla asiayhteydessä hallintopäätöksen tarkoitukseen ja ehdon sisältämien rajoitusten tulee olla oikeassa suhteessa päätöksen tavoitteisiin.¹⁷⁴ Pysyvyyssäännön myötä annettavilla ehdoilla ja rajoituksilla tavoitellaan pitkän aikavälin kilpailukyvyn parantamista ja yritystoiminnan uusiutumista suuntaamalla valtionavustuksia korkeatasoiisiin ja yritystoimintaa edistäviin hankkeisiin (yritystukilaki 1 §.)

¹⁷⁰ Tanskanen, 2019, s. 111.

¹⁷¹ Tanskanen, 2019, s. 113.

¹⁷² TEM, 2017, s. 7.

¹⁷³ Siikavirta, 2007a, s. 217.

¹⁷⁴ Mäenpää, 2013, Päätökseen liittyvät ehdot.

Yritystukilaki ei sisällä säännöksiä avustuspäätöksen ehtojen ja rajoitusten sisällöstä. Yritystukilain 16 §:n mukaan avustuksen saajan on noudatettava avustuspäätöksessä olevia ehtoja ja rajoituksia. Lisäksi avustuspäätöksen mukaiset ehdot voivat olla edellytyksenä avustuksen maksamiselle. Sovellettavaksi tulee valtionavustuslain 11 §, jossa säädetään avustuspäätöksestä tarkemmin¹⁷⁵.

Valtionavustuslain 11 §:n 2 momentin mukaan avustuspäätöksestä tulee käydä ilmi vähintään avustuksen saaja, käyttötarkoitus ja määrä tai laskentaperuste. Avustuspäätöksestä tulee käydä ilmi avustuksen asianmukaisen käyttämisen, avustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla tietyt seikat. Avustuspäätöksestä tulee käydä ilmi: 1) avustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset. 2) avustuksen enimmäismäärä avustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista. 3) avustuksen saajan avustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen ja avustuksen saajan muiden tulojen vaikutus avustuksen määrään ja käyttöön. 4) avustuksen käyttöaika ja käytölle asetettavat ehdot ja rajoitukset. 5) avustuksen saajan velvollisuus antaa selvitys avustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta. 6) muut avustuksen myöntämisen, maksamisen ja käytön valvonnan perusteet (valtionavustuslaki 11 § 4 momentti). Kyseinen luettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan esimerkinomaiseksi¹⁷⁶.

Valtionavustuslain 11 §:n 3 momentin mukaan avustuspäätökseen voidaan ottaa ehtoja, jotka ovat välttämättömiä sille, että avustuksia käytetään yhteiskunnallisesti hyväksyttävästi ja avustukselle asetettavien tavoitteiden mukaisesti¹⁷⁷. Yritystukilain 1 § ilmaisee avustukselle asetettavien tavoitteiden. Yritystukilain 1 §:n mukaan yritystukilain tarkoituksena on taloudellisen kasvun, työllisyyden ja muiden elinkeinopoliittisten tavoitteiden edistäminen myöntämällä avustuksia erityisesti pk-yritysten käynnistämistä, kasvua ja kehittämistä edistäviin hankkeisiin. Saman pykälän mukaan avustusten myöntämisellä

¹⁷⁵ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 111.

¹⁷⁶ HE 63/2001 vp s. 47.

¹⁷⁷ Halila, 2016, s. 14.

tavoitellaan yritysten pitkän aikavälin kilpailukyvyn parantamista ja yritystoiminnan uusiutumista suuntaamalla avustuksia korkeatasoisiin ja yritystoimintaa edistäviin hankkeisiin. Pysyvyysääntöä tai tarkemmin avustuksen käyttöä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen voidaan täten tarkastella sen mukaan, onko avustukselle asetetut tavoitteet jääneet saavuttamatta tai tavoitteiden täyttäminen keskeytynyt avustuksen käyttöajan aikana yritystukilain 25–28 §:ien osoittamalla tavalla.

KHO:n tapauksessa 22.9.2015/2514 Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) oli myöntänyt kaupungille avustusta miljoona euroa käytettäväksi hankkeen "Kansalaisen sähköiset itsehoitopalvelut - Kansallinen koordinaatio ja Oulun Omaha-ohjelma" toteuttamiseen. Hankkeen avustuksen perusteeksi hyväksytyt kustannukset olivat päätöksen mukaan 1 600 000 euroa. STM päätti vuonna 2013 periä takaisin valtionavustusta noin 93 000 euroa. STM katsoi, että hankintalainsäädännön ja valtionavustuspäätöksen kustannusten hyväksyttävyyttä koskevan ehdon noudattamatta jättäminen olivat valtionavustuslain 21 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu olennainen avustuksen käyttämistä koskevien säännösten ja avustuspäätökseen otettujen ehtojen loukkaaminen. STM ei takaisinperintäpäätöksen perusteluissa yksilöinyt, mitä kehittämishankkeiden valtionavustuksen käyttöä koskevaa säännöstä se katsoi avustuksen saajan rikkoneen. Lisäksi päätöksissä ei ollut yksilöity, mitä valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja STM katsoi rikotun. KHO kumosi STM:n päätökset takaisinperintää koskevilta osin lainvastaisina.¹⁷⁸

Viranomaisen tulee asettaa avustuksen myöntämiseen ja käyttöön liittyvät ehdot ja rajoitukset avustuspäätökseen, jotta viranomainen pystyy vetoamaan lainmukaisesti niihin tehdessään takaisinperintäpäätöstä¹⁷⁹. Valtionavustuslain 11 §:n 2 momentin neljännen kohdan mukaiset ehdot tai rajoitukset tulee ottaa avustuspäätökseen, kun tarkoituksena on soveltaa kyseisiä ehtoja tai rajoituksia. Avustuspäätösestä on ilmevä avustuksen oikean maksamisen ja käyttämisen vaatimalla tarkkuudella, mitä avustuksen saajan tulee noudattaa avustuksen käyttämisessä, millä edellytyksillä ja milloin avustus maksetaan.¹⁸⁰

Hallintolain 45 §:n mukaan hallintopäätös on perusteltava. Päätöksen perusteluissa on ilmoitettava seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi päätöksessä sovelletut lainsäädännökset on mainittava perusteluissa. Kuten alla olevasta tapauksesta

¹⁷⁸ ks. KHO:n tapaus 10.8.2016/3328, jossa avustuspäätöksestä ei käynyt ilmi sellaisia erityisiä perusteita, joita avustuksen saaja olisi olennaisesti rikkonut.

¹⁷⁹ Törrönen-Sirviö, 2019, s. 265.

¹⁸⁰ HE 63/2001 vp s. 47–48.

ilmenee, tulee päätökseen sisältyvät ehdot yleensä yksilöidä, sillä ainoastaan ehtoja koskevien lainkohtien mainitseminen sovellettavissa lainkohdissa ei ole riittävää.

KHO:n 17.6.2017/1717 tapauksessa yritystoiminnan kehittämisavustuksen myöntämistä koskevan hallintopäätöksen ehdoissa ei ollut asetettu määräaika avustuksen ensimmäisen erän maksamiselle tai erän maksamisen hakemiselle. Päätöksen ehdoissa ei ollut mainintaa avustuspäätöksen voimassaoloon liittyvästä määräajasta tai muitakaan päätöksen raukeamiseen liittyviä ehtoja. Maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) mukaan tuen maksamisen ja takaisinperimisen perusteet tulivat ottaa avustuspäätöksen ehdoiksi nimenomaisesti. KHO katsoi avustuksen saajan oikeusturvan kannalta riittämättömäksi sen, että avustuspäätöksessä sovelletut säädökset oli mainittu pelkästään säädökset nimeltä yksilöiden. Avustuksen takaisinperintää ei voitu KHO:n mukaan perustaa yksin sellaiseen säännökseen, jota ei ollut tukea myönnettäessä yksilöity sovellettuna oikeusohjeena ja jonka sisältämää oikeusohjetta ei ollut otettu täten avustuspäätöksen ehdoksi. Tapauksessa ei ollut laillisia edellytyksiä avustuksen takaisinperintään maksamisen määräaikaan tai tukipäätöksen voimassaolon lakkaamiseen liittyvillä perusteilla.

Valtionavustuksen takaisinperintä voi tulla kyseeseen, mikäli avustuspäätös on virheellinen tai siinä on virhe, sillä yritystukien takaisinperintä perustuu perusteettoman edun palauttamiseen, eikä vaikutusta ole sillä seikalla, että valtionapuviranomainen olisi virheen tehnyt taho¹⁸¹. Yritystukilain 25 §:n mukaan avustuksen saajan on palautettava virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa valtionavustus tai sen osa. Mikäli virheellinen avustuspäätös tai siinä oleva virhe on johtanut tilanteeseen, jossa avustuksen saaja on saanut virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti valtionavustusta, on se yritystukilain 25 §:n mukaan palautettava. Yritystukilain 27 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaan valtionavustus peritään takaisin, mikäli sitä ei ole omaloitteisesti palautettu ja se olisi tullut palauttaa. Alla olevasta tapauksesta voidaan huomata, että valtiontuki voitiin periä takaisin, koska valtiontuen myöntämis- ja maksamispäätöksissä oli virhe ja tuen saajalle oli syntynyt perusteeton etu.

KHO:n tapauksessa 2009:45 TE-keskus oli myöntänyt valtiontuen A:lle väärän tukitason mukaan. Väärää tukitasoa oli sovellettu valtiontukien maksamispäätöksissä. Valtiontuet myönnettiin ja maksettiin väärin perustein. Takaisinperintä kohtuullistettiin siten, ettei korkoa peritty ennen tiettyä päivämäärää, sillä kyseessä oli viranomaisen virhe. KHO katsoi, että takaisinperintä on aiheellinen ja lainmukainen, koska kyseessä oli perusteeton etu.

¹⁸¹ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 118.

Alla olevassa tapauksessa avustus perittiin takaisin, koska maksupäätöksessä oli virhe, joka johtui avustuksen saajasta. Avustuksen saajalle oli syntynyt perusteeton etu, kun tälle oli maksettu avustusta tukikelvottomista kustannuksista.

POPELY:n takaisinperintäpäätöksessä 10.8.2018 POPELY oli huomannut, että hankkeen toisessa maksupäätöksessä oli virhe, kun investointitukea oli esitetyn maksatushakemuksen perusteella maksettu osittain sellaisten kustannusten perusteella, jotka eivät säädösten ja tukipäätösten mukaan olleet tukikelpoisia kyseisessä hankkeessa. POPELY päätti periä takaisin maksetusta avustuksesta sen osuuden, jonka POPELY havaitsi tukikelvottomaksi. Maksupäätöksellä oli virheellisesti hyväksytty avustusta kustannusten perusteella, jotka eivät olleet rakennerahastovaroja koskevan lainsäädännön ja avustuspäätöksen perusteella hankkeessa avustuskelpoisia kuluja. POPELY katsoi, että maksatushakemuksessa on tältä osin ollut virheellistä tietoa. Avustuksen saajan pitää yritystukilain 25 §:n mukaan palauttaa virheellisesti tai ilmeisen perusteetta saamansa avustus tai sen osa. POPELY määräsi avustuksen takaisin perittäväksi yritystukilain 27 §:n 1 momentin kolmannen kohdan perusteella, koska avustuksen saaja jätti ilmoittamatta avustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

4 AVUSTUKSEN TAKAISINPERINTÄ PYSYVYSSÄÄNNÖN NOJALLA

4.1 Perusteettoman edun palautus

Mikäli avustusta on saatu virheellisesti, liikaa tai selkeästi perusteettomasti on avustuksen saajan palautettava avustus tai sen osa viipymättä. Jos avustusta tai sen osaa ei voida käyttää avustuspäätöksen edellyttämällä tavalla on avustus tai sen osa palautettava. Perusteettoman edun palautus voi tulla kyseeseen silloin, jos pysyvyysääntöä loukataan. Perusteettomasti etua saaneen avustuksen saajan tulee oma-aloitteisesti ryhtyä toimiin valtionavustuksen palauttamiseksi (yritystukilaki 25 §). Mikäli avustuksen saaja ei palauta perusteettomasti saamaansa etua, on seurauksena valtionavustuksen takaisinperintä. Jos valtionavustus on myönnetty laskennallisen perusteen mukaan, ei palauttamisvelvollisuus koske myönnetyn avustuksen ja toteutuneiden kustannusten välistä erotusta. Muilta osin perusteettoman edun palauttamisvelvollisuus koskee laskennallisen perusteen mukaan myönnettyjä avustuksia.¹⁸² Alla olevassa tapauksessa valtiontukea oli saatu virheellisesti, jolloin valtiontuen saajalle oli syntynyt perusteeton etu.

KHO:n tapauksessa 4.9.2015/2326 valtiontuen saaja oli ilmoittanut virheellisesti valtiontuen määräytymiseen liittyviä tietoja. Tämän johdosta tuen saaja oli saanut tukea perusteettomasti. Valtiontuen saajalta perittiin takaisin perusteeton etu, sillä tukea oli saatu virheellisesti.

Perusteettoman edun palautuksen kannalta ei ole merkitystä sillä, kuka perusteettoman edun on aiheuttanut. Perusteettoman edun palautus ei myöskään ole riippuvainen siitä, mistä syystä avustusta on saatu perusteettomasti tai liikaa. Perusteettoman edun palautuksella pyritään palauttamaan ennen virhettä vallinneet olosuhteet.¹⁸³ Alla olevassa tapauksessa perusteeton etu oli syntynyt viranomaisen virheen takia, ja tämä perusteeton etu perittiin takaisin.

¹⁸² HE 174/2013 vp s. 23–24.

¹⁸³ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 237.

KHO:n tapauksessa 2009:45 A:lle oli myönnetty valtiontukea väärän tukitason mukaan ja väärää tukitasoa oli sovellettu myös maksamispäätöksessä. A:lle syntyi perusteeton etu, sillä valtiontukipäätöksessä sovellettiin väärää tukitasoa. Perusteeton etu perittiin takaisin, siitä huolimatta, että sen syntyminen johtui viranomaisen virheestä.

Perusteettoman edun palautuksen tilanteessa asianosainen on perusteettomasti saanut toisen kustannuksella hyödyn tai varallisuuserän, joka tämän tulee palauttaa. Se on osa velvoiteoikeudellisia oppeja. Perusteettoman edun palautuksessa on kyse toisen perusteettomasti saaman hyödyn palauttamisesta. Perusteettoman edun palautus ei edellytä vilpittömyyttä mieltä tai rikkomusta.¹⁸⁴

Vakiintuneesti on katsottu, että perusteettoman edun palauttamiseen liittyviä periaatteita voidaan soveltaa analogisesti tulkiten soveltuvien osin myös julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa. Pääsäännön mukaan edunsaajalla on velvollisuus palauttaa perusteettomasti saamansa etu.¹⁸⁵ Perusteettoman edun palautusvelvollisuuteen liittyy oikeuskirjallisuuden mukaan kolme edellytystä, jotka ovat edun syntyminen, edun perusteettomuus ja hyötyminen toisen kustannuksella¹⁸⁶. Yritystukien takaisinperintä perustuu perusteettoman edun palauttamiseen¹⁸⁷.

4.2 Velvollisuus avustuksen takaisinperintään

Yritystukilain 26 §:n mukaan ELY-keskuksen tulee määrätä investointiin kohdistuneen valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi ja jo maksettu valtionavustus tai sen osa takaisinperittäväksi, mikäli avustuksen saaja on avustuksen käyttöajan kuluessa: 1) lopettanut toimintansa tai supistanut olennaisesti valtionavustuksen kohteena olevaa toimintaa valtionavustukselle säädetyn tukitason piiriin kuuluvalla alueella. 2) luovuttanut

¹⁸⁴ Halonen, 2015, s. 13 & 109.

¹⁸⁵ Kulla, 2018, s. 318–319.

¹⁸⁶ Norros, 2012, s. 83–84.

¹⁸⁷ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 118.

toiselle valtionavustuksen kohteena olleen toiminnan tai omaisuuden taikka osan siitä, eikä avustuksen saaja ole hankkinut tilalle uutta vastaavaa omaisuutta. 3) asetettu konkurssiin. Kyseinen säännös ei siis koske avustuksia, jotka on myönnetty kehittämistoimenpiteisiin. ELY-keskuksen on viipymättä ryhdyttävä asian selvittämiseen ja takaisinperintäharkintaan sen jälkeen, kun se on saanut tiedon asiasta. Suhteellisuusperiaatetta sovelletaan takaisinperinnässä, sillä toiminnan lopettaminen avustuksen käyttöajan kuluessa johtaa koko avustukseen takaisinperintään, kun taas toiminnan olennainen supistaminen johtaa supistamista vastaavan avustuksen osan takaisinperintään¹⁸⁸.

ESAELY:n takaisinperintäpäätöksessä 21.3.2019 avustuksen saaja oli myynyt osan investointiavustuksella hankituista koneista avustuksen käyttöaikana. Lisäksi lisäselvityksestä oli ilmennyt, että investointiavustuksella hankittuja laitteita ei ollut otettu ollenkaan käyttöön. ESAELY päätti periä laitteiden hankkimiseen myönnetyn ja maksetun avustuksen takaisin, koska kyseiset laitteet eivät olleet olleet missään vaiheessa avustuspäätöksen mukaisessa käytössä. ESAELY perusteli takaisinperintää yritystukilain 26 §:llä.

Yllä olevasta takaisinperintäpäätöksestä voidaan huomata, ESAELY:n päätyneen takaisinperintään sen takia, että pysyvyyssääntöä oli loukattu. Tapauksessa tuensaajan olisi tullut toimia yritystukilain 25 §:n mukaisesti ja palauttaa avustus tai osa siitä, sillä avustuksen saaja ei voinut käyttää avustusta avustuspäätöksen mukaisella tavalla. Avustuksen saaja oli lisäselvityksessä myöntänyt, ettei hankittuja laitteita ollut käytetty lainkaan, joten avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksen mukaisella tavalla. ESAELY olisi voinut perustella takaisinperintää yritystukilain 27 §:n 1 momentin ensimmäisellä kohdalla, sillä sen mukaan avustus tai sen osa tulee periä takaisin, mikäli avustuksen saaja ei ole palauttanut avustusta tai sen osaa, joka on 25 §:n mukaan palautettava.

Ensimmäisen kohdan tilanteessa takaisinperinnän perusteena on se, että avustetulla toiminnalla tavoiteltujen myönteisten vaikutusten, kuten työllisyyden lisääminen on jäänyt saavuttamatta tai lakannut, kun toiminta on lopetettu tai sitä on supistettu¹⁸⁹. Tällöin pysyvyyssääntöä on loukattu, sillä avustuksen käyttöajan kuluessa toiminnan

¹⁸⁸ HE 174/2013 vp s. 24.

¹⁸⁹ HE 174/2013 vp s. 24.

lopettaminen tai olennainen supistaminen johtaa avustuspäätöksen mukaisten ehtojen ja rajoitusten loukkaamiseen, kun avustukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen keskeytyy tai loppuu. Alla olevassa tapauksessa ELY-keskus sai periä tuen takaisin, sillä tuensaaja oli pysyvyyssäännön vastaisesti lopettanut avustuspäätöksen mukaisen toiminnan avustuksen käyttöajan kuluessa.

KHO:n tapauksessa 11.1.2017/60 ELY-keskus oli katsonut, että tuensaaja oli lopettanut investointi- ja kehittämistuen kohteena olleen yritystoiminnan ennen avustuksen käyttöajan päättymistä, koska tämä oli myynyt osan yritystoiminnastaan. KHO ei katsonut, että merkitystä olisi ollut sillä, että tuen avulla kehitetyt ja hankitut ICT-järjestelmät olivat jääneet yrityskaupan jälkeen tuensaajan hallintaan ja että tuensaaja oli myynyt tuen avulla kehitettyjä tuotannonohjauspalveluja sopimuksen perusteella toiselle yhtiölle. KHO katsoi, että tukipäätöksen mukaisesti tukea ei ollut myönnetty tuensaajalle tuen avulla kehitetyn järjestelmän myymiseksi tai vuokraamiseksi toiselle yritykselle, joten tuensaajan osittaisen yritystoiminnan myynnin jälkeistä yritystoimintaa ei voitu katsoa tukipäätöksen mukaiseksi lain maaseudun kehittämiseen myönnettyistä tuista (1443/2006) edellytetyllä tavalla. KHO katsoi, että ELY-keskus sai periä tuen takaisin.

Toiminnan lopettaminen tai olennainen supistaminen katsotaan tapahtuneen välittömästi silloin, kun toimintaa on supistettu tai se on keskeytynyt. Avustetun toiminnan tuotannon, sen työllistävyyden taikka avustuksen kohteena olevan omaisuuden olennainen vähentäminen katsotaan olennaiseksi toiminnan supistamiseksi. ELY-keskuksen tulee periä avustus osin tai kokonaan takaisin, mikäli avustuksen saaja esimerkiksi myy osan avustuksen kohteena olevista koneista ja laitteista toiminnan olennaisesti supistuessa tai lopuessa.¹⁹⁰

Toimintaa ei katsota kuitenkaan lopetetuksi tai olennaisesti supistetuksi, mikäli kyseessä on pidempää korjausta edellyttävä vahinkotapahtuma, kuten laajan tulipalon seurausten korjaaminen. Toiminta katsotaan kuitenkin lopetetuksi tai olennaisesti supistetuksi, mikäli avustuksen kohteena ollut omaisuus on tuhoutunut, vahingoittunut tai anastettu, eikä avustuksen saaja hanki tilalle hankintahinnaltaan ja laadultaan vastaavaa uutta omaisuutta.¹⁹¹

¹⁹⁰ HE 162/2006 vp s. 32.

¹⁹¹ HE 174/2013 vp s. 24.

Voisiko lomautus tulla kyseeseen yritystukilain 26 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaisena takaisinperintäperusteena, eli voisiko lomautuksen katsoa toiminnan olennaiseksi supistamiseksi. Lomautus on työnantajan toimesta työnteon ja palkanmaksun väliaikainen keskeyttäminen työsuhteen pysyessä muutoin voimassa¹⁹². Lomautus on väliaikainen toimi, eikä lomautuksessa ole kyse irtisanomisista, joten rinnastettaessa näitä seikkoja vahinkotapahtumiin, ei lomautuksia katsottaisi toiminnan olennaiseksi supistamiseksi. Toisaalta, mikäli lomautukset ovat laajoja ja kestävät pitkään, lomautus voitaisiin tällöin katsoa toiminnan olennaiseksi supistamiseksi etenkin, jos lomautukset johtavat lopulta laajoihin irtisanomisiin. Lomautus voisi tapauskohtaisesti tarkasteltuna olla toiminnan olennaista supistamista. Tämän mahdollisen takaisinperintäperusteen ollessa tulkinnanvarainen tulisi etenkin tässä tapauskohtaisessa tarkastelussa soveltaa suhteellisuusperiaatetta.

Toiminnan lopettamiseksi katsotaan yrityksen rekisteristä poistaminen tai yrityksen asettaminen selvitystilaan. Pelkästään yrityssaneerausmenettelyn kohteeksi joutumista ei pidetä avustuksen takaisinperinnän perusteena, mutta sen aikana tai sen takia tapahtuvasta toiminnan lopettamisesta, olennaisesta supistamisesta tai omaisuuden toiselle luovuttamisesta seuraa avustuksen takaisinperintä.¹⁹³

Avustuksen saajan osakkeiden tai omistusosuuksien myymistä taikka osakevaihtoa ei katsota toiminnan lopettamiseksi tai olennaiseksi supistamiseksi. Avustuksen saajana olevan yhteisön yhtiömuodon muutosta, jakautumista, sulautumista tai osakkeita vastaan tapahtuvaa liiketoimintasiirtoa ei katsota toiminnan lopettamiseksi tai olennaiseksi supistamiseksi. Yllä mainituissa toiminnoissa avustukseen kohdistuneiden velvoitteiden, kuten avustuksen käyttöajan katsotaan siirtyvän toimintaa jatkavalle toimijalle.¹⁹⁴

¹⁹² Saarinen, 2016, s. 11.

¹⁹³ HE 174/2013 vp s. 25.

¹⁹⁴ HE 174/2013 vp s. 25.

Mikäli avustuksen saaja siirtää toimintaa avustuspäätöksen mukaiselta alueelta alueelle, jossa avustusta voidaan lainsäännösten mukaan myöntää vähemmän kuin avustuspäätöksessä, tulee investointiin kohdistuvan avustuksen takaisinperintä kohdistaa myönnetyn avustuksen ja siirron kohteena olevalle alueelle siirtohetkellä myönnettävissä olevan avustuksen väliseen erotukseen, eikä koko avustukseen. Toiminnan siirtäminen ulkomaille johtaa aina koko avustuksen takaisinperintään, koska toiminta siirtyy tällöin tukialueen ulkopuolelle.¹⁹⁵

Toisen kohdan mukaan avustuksen kohteena olevan toiminnan, omaisuuden tai sen osan luovuttaminen toiselle johtaa avustuksen takaisinperintään. Toiselle luovuttamiseksi katsotaan toimet, joiden takia avustuksen kohteena oleva toiminta tai omaisuus siirtyy toisen toimijan tai yksityishenkilön omistukseen, hallintaan tai muulla tavalla hyödynnettäväksi¹⁹⁶. Toiminnan luovuttamista voi olla esimerkiksi avustuksen kohteena olleen liiketoiminnan tai koko avustuksen saajan liiketoiminnan omistus- tai hallintaoikeuden luovutus. Omaisuuden luovuttamiseksi katsotaan avustuksen kohteena olleen omaisuuden omistus- tai hallintaoikeuden luovuttaminen. Esimerkiksi, jos avustuksen saaja myy osan avustuksen kohteena olevista koneista ja laitteista, eikä hanki tilalle uutta vastaavaksi katsottavaa omaisuutta, on ELY-keskuksen perittävä myytyyn omaisuuteen kohdistunut avustus takaisin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Lisäksi luovuttamiseksi katsotaan esimerkiksi avustetun omaisuuden joutuminen ulosottotoimenpiteen kohteeksi.¹⁹⁷ Mikäli koko toiminta katsotaan luovutetuksi, peritään takaisin koko avustus suhteellisuusperiaatetta mukaillen. Toisen kohdan tilanteessa pysyvyyssääntöä loukataan, sillä avustuksen käyttöajan kuluessa avustuksen kohteena olevan toiminnan, omaisuuden tai sen osan luovuttaminen toiselle johtaa avustuspäätöksen mukaisten ehtojen ja rajoitusten loukkaamiseen, kun avustukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen loppuu.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen (POPELY) takaisinperintäpäätöksessä 27.9.2018 POPELY:n tietoon oli tullut vuoden 2017 tammikuussa, että avustuksen saaja oli myynyt liiketoimintansa kokonaisuudessaan toiselle yritykselle. Kaupan kohteena ollut liiketoiminta ja

¹⁹⁵ HE 174/2013 vp s. 25.

¹⁹⁶ HE 162/2006, vp s. 32.

¹⁹⁷ HE 174/2013 vp s. 25.

siihen liittyvät aineettomat hyödykkeet, käyttö- ja vaihto-omaisuus sekä työntekijät siirtyivät toiselle yritykselle. POPELY katsoi päätöksessään, että avustuksella tuettu liiketoiminta ja omaisuus oli kokonaisuudessaan myyty eli kyseessä oli yritystukilain 26 §:n 1 momentin toisen kohdan mukainen avustuksen kohteen luovutus. Lisäksi avustuksen saaja lopetti tai olennaisesti supisti saatujen tietojen mukaan avustuksen kohteena olleen toimintansa yritystukilain 26 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaisesti. Näistä seikoista johtuen POPELY päätti periä takaisin avustuksesta sen osuuden maksetun avustuksen määrästä, joka saatiin vähentämällä omaisuuden jo toteutunutta käyttöaikaa vastaava osuus avustuksen käyttöajasta. Avustuksen saaja esitti vastineessaan, että takaisinperintä on kohtuuton, koska kaikki tuetut koneet ja laitteet siirtyivät ostajalle, joka jatkoi toimintaa pyrkien kasvattamaan sitä. POPELY totesi, ettei kyseiset näkökohdat ole yritystukilaissa tarkoitettuja seikkoja, joiden nojalla takaisinmaksuvelvollisuudesta voitaisiin luopua.

Yllä olevasta takaisinperintäpäätöksestä voidaan huomata, yritystukilain 26 §:n 1 momentin toisen kohdan johtavan avustuksen takaisinperintään, vaikka toinen yritys jatkaisi toimintaa. Tapauksessa nostetaan esiin yritystukilain mukaiset seikat, joiden nojalla takaisinperinnästä voidaan luopua. Avustuksen takaisinperinnästä voidaan luopua esimerkiksi yritystukilain 26 §:n 1 momentin toisen kohdan mukaan, mikäli tilalle hankitaan uutta vastaavaa omaisuutta. Yritystukilain mukaisesti takaisinperinnästä voidaan luopua, mikäli takaisinperittävä summa on enintään 100 euroa. Yritystukilain 26 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaisesti takaisinperinnästä voidaan luopua, kuten aiemmin tässä luvussa on kerrottu. Lisäksi yritystukilain 28 §:n mukaan viranomaisen on mahdollista harkita, ryhtyykö se takaisinperintään vai ei.

Mikäli avustuksen saaja myy avustuksen kohteena olevan kiinteistön toiselle jääden siihen vuokralaiseksi, tulee ELY-keskuksen periä takaisin myytyyn omaisuuteen kohdistunut avustus. Mikäli avustus on kohdistunut kiinteistöön ei takaisinperintään katsota olevan aiheutta tuotantotoiminnan jatkajalle vuokraamisen takia, vaikka tuotannolliseen liiketoimintaan tai omaisuuteen kohdistuva avustus perittäisiinkin takaisin toiselle luovuttamisen takia. Lisäksi kiinteistöyhtiölle yritysten toimitilojen rakentamista varten myönnettyä avustusta ei peritä takaisin, jos tilat ovat jääneet tilapäisesti tyhjilleen.¹⁹⁸

¹⁹⁸ HE 174/2013 vp s. 25.

Voimassa oleva yrityslaki eroaa valtionavustuslaista ja *vanhasta yritystukilaista* tässä säännöksessä. *Vanhan yritystukilain* 26 §:n mukaan valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai omaisuuden omistus- tai hallintaoikeuden luovuttaminen toiselle katsotaan toiminnan lopettamiseksi, mikäli toimintaa ei jatketa tai sitä ei jatketa kyseiselle avustukselle säädetyn tukitason piiriin kuuluvalla alueella. *Vanhan yritystukilain* HE:n mukaan, mikäli toimintaa jatketaan edelleen, ei toiminnan lopettamisena pidetä omaisuuden omistus- tai hallintaoikeuden luovuttamista toiselle. Toiminnan jatkaminen tarkoittaa sitä, että muu kuin avustuksen saaja jatkaa toimintaa siten, ettei voida katsoa toiminnan olennaisesti supistuneen. Toimintaa jatkavan on täytettävä avustuskelpoisuutta koskevat edellytykset toiselle luovuttamisen tapauksessa.¹⁹⁹

POPELY:n takaisinperintäpäätöksessä 17.8.2017 POPELY oli myöntänyt investointiavustuksen työstökoneiden hankintaan ja hanke oli maksettu loppuun. Avustuksen saaja oli tammikuussa 2017 ilmoittanut, että tämä oli myynyt liiketoimintansa siinä käytettyine omaisuuksineen. Avustuksen kohteen omistus- ja hallintaoikeus oli siirtynyt ostajalla liiketoiminnan luovutushetkellä. POPELY lähetti asiasta selvityspyynnön, sillä liiketoiminnan myynti oli tapahtunut avustuksen käyttöaikana. POPELY katsoi, ettei takaisinperintään ole saatujen tietojen mukaan ryhdyttävä. POPELY perusteli ratkaisuaan lain valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006, *vanha yritystukilaki*) 26 §:n perusteella. POPELY katsoi perusteluissaan, että yritys myi avustuksen kohteena olleen omaisuuden avustuksen käyttöajan kuluessa, mutta ne siirtyivät toiselle avustuskelpoiselle yritykselle, joka käyttää avustuksen kohteena olevaa omaisuutta edelleen samanlaiseen liiketoimintaan, kuin avustuksen saaja sitä aiemmin käytti.

POPELY:n takaisinperintäpäätöksessä 1.2.2019 kyseessä oli avustuksen takaisinperintä *vanhan yritystukilain* (1336/2006) 26 §:n mukaan, koska POPELY:n tietoon tulleiden seikkojen mukaan trucki, jonka hankintaan yhtiö oli saanut investointiavustusta ei ollut enää yhtiön käytössä, vaan se oli luovutettu toiselle yhtiölle avustuksen käyttöaikana. Avustuksen saaja ei ollut hankkinut vastaavaa omaisuutta tilalle, eikä asiassa käynyt ilmi, että käyttöomaisuus olisi siirtynyt toiselle avustettua toimintaa jatkavalle avustuskelpoiselle yhtiölle *vanhan yritystukilain* 26 §:n mukaisesti.

POPELY:n takaisinperintäpäätöksestä 17.8.2017 voidaan huomata, että *vanhan yritystukilain* mukaan avustusta ei tarvitse periä takaisin, mikäli avustuksen kohteena ollut liiketoiminta ja/tai omaisuus luovutetaan toiselle avustuskelpoiselle yritykselle ja tämä käyttää sitä avustuspäätöksen tarkoittamalla tavalla, jolloin pysyvyyssääntöä ei loukata

¹⁹⁹ HE 162/2006 vp s. 32.

tosiasiallisesti. POPELY:n takaisinperintäpäätöksessä 1.2.2019 avustuksen kohteena ollut omaisuus oli luovutettu toiselle avustuksen käyttöajan kuluessa, pysyvyyssääntöä oli tällöin loukattu ja tämä johti avustuksen takaisinperintään.

Valtionavustuslain 22 §:n 1 momentin kolmannen ja neljännen kohdan mukaan valtionapuviranomainen voi määrätä avustuksen maksamisen lopetettavaksi ja jo maksetun avustuksen tai sen osan takaisinperittäväksi, mikäli avustuksen saaja on lopettanut avustuksen kohteena olleen toiminnan, supistanut sitä olennaisesti tai luovuttanut sen toiselle taikka avustuksen saaja on pysyvyyssäännön vastaisesti luovuttanut toiselle omistus- tai hallintaoikeuden omaisuuteen, joka on hankittu valtionavustuksella. Valtionapuviranomainen voi jättää valtionavustuksen takaisinperimättä, mikäli avustus voitaisiin myöntää myös sille, jolle avustuksen kohteena ollut toiminta on siirretty, eli takaisinperintään ei pidä ryhtyä, mikäli valtionavustuksen käyttötarkoitus on saavutettavissa toiminnan luovutuksesta huolimatta. Valtionapuviranomainen voi jättää valtionavustuksen takaisinperimättä, mikäli omaisuutta käytetään omistus- tai hallintaoikeuden luovutuksesta huolimatta siten, että avustuksen myöntämisen tarkoitus toteutuu.²⁰⁰

Voimassa olevan yritystukilain HE:n mukaan takaisinperintä on päätetty määrätä *vanhan yritystukilain* vastaavaa säännöstä suoraviivaisemmin silloin, kun avustuksen saaja lopettaa tai luovuttaa toiselle investoinnin kohteena olevan toimintansa. Kyseinen muutos on yhdenmukaista EU:n säännösten investointien pysyvyyksille asettamien tavoitteiden kanssa.²⁰¹

Kolmannessa kohdassa avustus peritään takaisin, mikäli avustuksen saaja asetetaan konkurssiin avustuksen käyttöajan kuluessa. Avustuksen periminen takaisin konkurssipesältä edellyttää normaaleja velkojan toimenpiteitä saatavan valvonnassa²⁰². Konkurssiin asettamisesta johtuva takaisinperintäpäätös tulee peruuttaa, mikäli konkurssiin asettaminen

²⁰⁰ HE 63/2001 vp s. 58–59.

²⁰¹ HE 174/2013 vp s. 24.

²⁰² HE 162/2006 vp s. 32.

määrätään peruuntumaan tai se kumotaan valituksen takia.²⁰³ Konkurssissa velallisen omaisuus muutetaan rahaksi ja velallisen velat maksetaan niin pitkälle kuin konkurssipesässä riittää varoja. Konkurssissa tarkoituksena ei ole jatkaa tai saneerata toimintaa, joten avustuksen saajan toiminta yleensä loppuu konkurssissa. Konkurssipesä voi jatkaa velallisen toimintaa jonkin aikaa myydäkseen toiminnan toimivana kokonaisuutena paremman hinnan saamisen takia.²⁰⁴ Konkurssiin asetettaessa pysyvyyssääntöä on loukattu, sillä avustuksen käyttöajan kuluessa konkurssiin asettaminen johtaa avustuspäätöksen mukaisten ehtojen ja rajoitusten loukkaamiseen, kun avustukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen loppuu.

Korkeimman oikeuden (KKO) tapauksessa 2016:100 Kansaneläkelaitos (Kela) oli myöntänyt valtionavustuksia sairaalaa ylläpitäneelle säätiölle. Avustuspäätöksissä olevan ehdon mukaisesti avustus tuli palauttaa Kelalle, mikäli valtionavustuksen saanut laitos siirtyy toiselle omistajalle, sen toiminta lopetetaan tai sitä muutetaan olennaisesti. Kyseessä oleva säätiö asetettiin konkurssiin ja Kela vaati myöntämiensä avustusten maksamista takaisin. KKO totesi, että ehdon yleistä hyväksyttävyyttä osoitti se seikka, että valtionavustusten takaisinperinnästä konkurssitilanteessa on säädetty nimenomaisesti esimerkiksi valtionavustuslain 22 §:ssä. KKO katsoi, että avustuspäätöksen mukainen palautusehto sitoi säätiön konkurssipesää.

Valtionavustuslain 22 §:n mukaan konkurssi on harkinnanvarainen takaisinperintäperuste, kun taas yritystukilain 26 §:n mukaan se on velvoittava takaisinperintäperuste, joten yritystukilaki asettaa tiukemmat ehdot takaisinperinnälle kuin valtionavustuslaki²⁰⁵. Yllä olevassa tapauksessa ehto on johtanut takaisinperintään valtionavustuslain mukaisesti, mutta mahdollista olisi ollut myös harkinnanvarainen takaisinperintä valtionavustuslain mukaan konkurssin takia ilman kyseistä ehtoa, kun taas yritystukilakia sovellettaessa konkurssi on aina takaisinperintäperuste. Lain yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000, vuoden 2006 yritystukilakia edeltänyt yritystukilaki) 32 § mahdollisti yrityksille välttymisen takaisinperinnältä esimerkiksi konkurssin takia, joten takaisinperintäsäännökset ovat tiukentuneet²⁰⁶. Alla olevassa takaisinperintäpäätöksessä on kyseessä

²⁰³ HE 174/2013 vp s. 25.

²⁰⁴ Linna, 2019, s. 254.

²⁰⁵ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 254.

²⁰⁶ HE 150/1999 vp s. 21.

tyypillinen takaisinperintä konkurssin takia. ELY-keskuksilla on velvollisuus periä takaisin avustus kokonaan, mikäli avustuksen saaja asetetaan konkurssiin avustuksen käyttöaikana.

POPELY:n takaisinperintäpäätöksessä 20.6.2018 POPELY:n tietoon oli tullut avustusta saaneen yrityksen konkurssin alkaminen. POPELY päätti periä avustuksen takaisin kokonaisuudessaan korkojen kanssa, sillä yritys asetettiin konkurssiin avustuksen käyttöajan aikana loukatun samalla pysyvyyssääntöä. POPELY perusteli ratkaisuaan yritystukilain 26 §:n 1 momentin kolmannella kohdalla.

Jos avustuksen saaja asetetaan konkurssiin, peritään avustus kokonaan takaisin, mutta yritystukilain 26 §:n kahden muun kohdan mukaan takaisinperittäväksi määrätään osuus maksetun avustuksen määrästä, joka saadaan vähentämällä omaisuuden jo toteutunutta käyttöaikaa vastaava osuus avustuksen käyttöajasta. Toteutunutta käyttöaikaa laskettaessa huomioidaan vain täydet kuukaudet. Esimerkiksi tilanne voisi olla, että avustuksen kohteena oleva omaisuus olisi myyty 11 kuukautta ja 25 päivää käyttöajan alkamisesta hankkeessa, johon kohdistuisi viiden vuoden (60 kk) käyttöaika. Toteutuneen käyttöajan perusteella takaisinperittäväksi tulee määrätä täysiä käytettyjä kuukausia vastaavasti 49/60 osaa laskennallisesta enimmäismäärästä ja perimättä jätettäisiin 11/60 osaa.²⁰⁷ Alla olevassa takaisinperintäpäätöksessä on sovellettu kyseistä säännöstä.

POPELY:n takaisinperintäpäätöksessä 27.9.2018 POPELY päätti periä avustuksen takaisin yritystukilain 26 §:n mukaisesti. POPELY sovelsi tapauksessa yritystukilain 26 §:n 2 momenttia, kun se määräsi takaisinperittäväksi sen osuuden maksetun avustuksen määrästä, joka saadaan vähentämällä toteutunutta omaisuuden käyttöaikaa vastaava osuus avustuksen käyttöajasta. Avustuksen kohteena ollutta omaisuutta oli käytetty 21.3.–31.12.2016 välisenä aikana yhdeksän täyttä kuukautta, joten takaisinperittäväksi tuli 27 kuukautta (27/36) vastaava osuus avustuksen määrästä. Koska maksupäätöksessä hyväksytty investointikustannus oli 89 783 euroa, niin 27 kuukautta vastaava osuus siitä oli 67 337,25 euroa. Tapauksessa kyseessä olleeseen tukikelvottomaan kuluerään perustuvan takaisin maksettavan avustuksen määrä on siten 23 568,04 euroa, joka on 35 prosenttia 67 337,25 eurosta.

Yritystukilain 27 §:n mukainen velvollisuus avustuksen takaisinperintään koskee avustuksia, jotka on myönnetty investointeihin tai kehittämistoimenpiteisiin. Kyseisen pykälän

²⁰⁷ HE 174/2013 vp s. 25–26.

mukaan ELY-keskuksen on kuudessa tilanteessa määrättävä avustuksen maksaminen lopetettavaksi ja jo maksettu avustus tai sen osa perittäväksi takaisin. Kyseinen pykälä ilmaisee kuusi takaisinperintäperustetta. Nämä kuusi kohtaa ovat avustuksen saaja: 1) ei ole palauttanut avustusta tai sen osaa, joka on palautettava yritystukilain 25 §:n mukaan. 2) on käyttänyt avustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty. 3) on antanut viranomaiselle harhaanjohtavan tai virheellisen tiedon seikasta, joka on vaikuttanut olennaisesti avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin taikka avustuksen saaja on salannut tällaisen seikan. 4) ei ole ilmoittanut avustuksen maksamiseksi riittäviä ja oikeita tietoja. 5) on kieltäytynyt yritystukilain 21 §:n vastaisesti esittämästä tarkastuksessa tarvittavaa aineistoa tai muuten avustamasta tarkastuksessa. 6) on muutoin aiempiin kohtiin verrattavalla tavalla loukannut olennaisesti avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja. Viimeinen kohta asettaa sinänsä harkinnanvara ELY-keskukselle, sillä mikä on olennainen ja verrattava tapa, joka loukkaa edellä mainittuja säännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja. Kuitenkin kuudennen kohdan säännös asettaa ELY-keskukselle velvoitteen takaisinperintään. 27 § ei anna HE:n mukaan ELY-keskukselle harkintavaltaa sen suhteen, että ryhtyykö se takaisinperintään vai ei. Maksamisen lopettamisen ja takaisinperinnän perusteena ovat avustuksen saajan olennaisesti virheellinen tai vilpillinen menettely taikka avustuksen palautusvelvollisuuden loukkaaminen. Kuitenkin viranomaisen on arvioitava monessa kohdassa, että mikä on olennainen seikka, joten viranomaisella on harkintavaltaa.²⁰⁸

KHO:n tapauksessa 2013:128 kuntayhtymä oli käyttänyt hankkeeseen myönnettyä avustusta hankintoihin, jotka olivat kuuluneet kuntayhtymän hallinnoiman toisen hankkeen toteuttamiseen. Avustus perittiin kokonaan takaisin. Takaisinperintäpäätöstä perusteltiin valtionavustuslain 21 §:n 1 momentin toisella ja neljännellä kohdalla.

Yllä olevassa tapauksessa pysyvyyssääntöä loukattiin, kun avustuksia oli käytetty toisen hankkeen toteuttamiseen. Avustuksia ei käytetty tällöin avustuspäätöksen mukaisesti. Valtionavustuslain 21 §:n 1 momentin toinen ja neljäs kohta vastaavat sisällöltään yritystukilain 27 §:n 1 momentin toista ja kuudetta kohtaa.

²⁰⁸ HE 174/2013 vp s. 26.

Virheen olennaisuuden arvioinnin kohdalla kyseeseen tulee suhteellisuusperiaatteen soveltaminen, sillä pieni virhe ei riitä takaisinperinnän perusteeksi, vaan sen tulee olla olennainen. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden²⁰⁹. Valtionapuviranomaisen tehtäväksi jää arvioida virheen olennaisuus²¹⁰. Olennaiseksi virheeksi voidaan katsoa esimerkiksi virhe, jonka takia avustusta ei olisi myönnetty avustuspäätöksen suuruisena. Lisäksi tällainen olennainen virhe voi olla kyseessä, mikäli avustusta käytetään tarkoitukseen, johon avustusta ei olisi tullut myöntää ollenkaan tai avustusta olisi myönnetty siihen huomattavasti vähemmän.²¹¹ Alla olevassa tapauksessa KHO arvioi puutteiden loukkaavan avustuspäätöksen ehtoja olennaisesti. Avustuksen saaja loukkasi pysyvyyssääntöä ja kyseinen toiminta johti avustuksen takaisinperintään.

KHO:n tapauksessa 17.8.2016/3371 valtionapuviranomainen oli asettanut avustuspäätökseen erityisen ehdon avustuksen saajalle. Erityisehdon mukaan hankkeen kirjanpidon piti olla riittävän selkeästi eriytetty avustuksen saajan muusta kirjanpidosta. Avustuksen saaja ei noudattanut tätä ehtoja riittävästi, sillä puutteiden katsottiin olevan olennaisia. Esimerkiksi hankkeen kirjanpidon toteutustapa oli vaikeuttanut hankkeeseen myönnetyn avustuksen käytön valvontaa. KHO katsoi näiden seikkojen valossa, että takaisinperintä oli aiheellinen ja lainmukainen. Avustuksen saaja loukkasi pysyvyyssääntöä, kun ei toiminut avustuspäätöksen mukaisesti.

Suhteellisuusperiaatetta mukaillen maksamisen määrääminen lopetettavaksi ja maksetun avustuksen takaisinperintä on rajoitettava virhettä vastaavaan määrään, mutta kuitenkin takaisinperintä voidaan kohdistaa koko avustukseen, mikäli avustusta ei olisi tilanteen mukaisissa olosuhteissa tullut lainkaan myöntää tai virheen takia avustusta ei oleelisilta osin voida käyttää avustuspäätöksessä tarkoitettulla tavalla.²¹² Alla olevassa takaisinperintäpäätöksessä avustuksen takaisinperintä rajoitettiin virhettä vastaavaan määrään, eikä koko avustukseen.

²⁰⁹ Mäenpää, 2013, Suhteellisuusperiaate.

²¹⁰ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 271.

²¹¹ HE 174/2013 vp s. 26.

²¹² HE 174/2013 vp s. 26.

ESAELY:n takaisinperintäpäätöksessä 20.8.2018 avustuksen saaja oli maksatushakemuksessa hakenut hankkeen toteuttamiseen liittyvistä toiseen EU-maahan kohdistuvista ulkomaanmatkoista arvonlisävero-osuuden, ja nämä oli maksatuspäätöksillä maksettu avustuksen saajalle. Arvonlisävero-osuus ei ollut tapauksessa kuitenkaan tukikelpoinen kustannus, koska suomalainen yritys pystyy hakemaan toisesta EU-maasta arvonlisäveropalautuksia, eikä avustuksen saaja ollut tehnyt tätä. Takaisinperintä kohdistettiin maksettujen tukikelvottomien arvonlisävero-osuuksien määrään, muttei koko avustukseen.

Ensimmäisessä kohdassa ELY-keskuksen tulee määrätä avustuksen maksaminen lopetettavaksi ja avustus takaisinperittäväksi, mikäli avustuksen saaja ei ole palauttanut avustusta tai sen osaa, vaikka se olisi pitänyt palauttaa yritystukilain 25 §:n mukaan. Esimerkiksi sen takia, ettei avustuksen saaja voi käyttää avustusta avustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla. Maksamisen lopettaminen ja takaisinperintä kohdistetaan suhteellisuusperiaatteen mukaan siihen määrään, joka olisi pitänyt palauttaa yritystukilain 25 §:n mukaisesti. Yritystukilain 25 §:n mukaisen veloitteen laiminlyönti on aina olennainen virhe, joten olennaisuutta ei ole mainittu yritystukilain 27 §:ssä.²¹³ Mikäli avustuksen saaja ei kykene käyttämään avustusta avustuspäätöksen edellyttämällä tavalla, eikä avustuksen saaja ole palauttanut avustusta on hän loukannut pysyvyysääntöä, sillä hän ei ole tällöin käyttänyt avustusta avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen.

Toisessa kohdassa takaisinperintäperusteena on avustuksen käyttäminen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty. Avustuksen saaja loukkaa tällöin avustuspäätöksen ja avustusta koskevien säädösten ehtoja avustuksen käyttötarkoituksesta, eikä noudata pysyvyysääntöä. Avustuspäätöksen mukainen avustuksen käyttötarkoitus ei tällöin toteudu avustuksen saajan toiminnassa ollenkaan tai huomattavilta osin.²¹⁴ Alla olevassa ESAELY:n takaisinperintäpäätöksessä avustusta oli käytetty olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli myönnetty.

ESAELY:n takaisinperintäpäätöksessä 19.9.2019 tuensaaja oli riita-asian selvittämiseksi osistanut lakipalveluita, eivätkä nämä liittyneet avustuspäätöksen mukaiseen hankkeen toteuttamiseen, eikä kyseisiä kustannuksia ollut hanketta koskevassa rahoituspäätöksessä hyväksytty hankkeen kustannuksiksi. ELY-keskus päätti periä takaisin tuensaajalta tukikelvottomia kustannuksia vastaan maksetun määrän.

²¹³ HE 174/2013 vp s. 26.

²¹⁴ HE 174/2013 vp s. 26.

KHO:n tapauksessa 23.01.2018/220 Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) oli myöntänyt valtionavustuksia säätiölle vuosina 2008–2011. OKM oli päätöksellään katsonut, että säätiö oli käyttänyt avustuksia olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin mihin ne oli myönnetty. OKM vetosi valtionavustuslain 21 §:ään takaisinperintäperusteena. OKM ei ollut ennen 2.12.2011 tehdyissä avustuspäätöksissä rajannut tarkemmin sitä, millaisiin toimenpiteisiin tai osahankkeisiin säätiö on voinut avustusta käyttää. Lisäksi avustus oli myönnetty hankkeen suunnitteluun ja toteuttamiseen vuosien 2008–2012 aikana. OKM rajasi 2.12.2011 tekemässään viimeisessä avustuspäätöksessä valtionavustusten hyväksyttävää käyttötarkoitusta siten, että valtionavustuksia saa käyttää kulttuuripääkaupunki 2011 – vuoden jälkeen pelkästään niihin menoihin, jotka liittyvät suoraan kulttuuripääkaupunkivuoden päättämiseen ja arviointiin. KHO katsoi, että OKM:n päätöksessä valtionavustuksen käytölle asetettu rajoitus soveltuu kaikkeen 2.11.2011 vielä käyttämättä olleeseen valtionavustukseen, eikä pelkästään valtionavustukseen, joka myönnettiin tuolloin. OKM:n mukaan säätiön vuonna 2012 toteuttamiin 16 hankkeeseen liittyneet menot eivät ole liittyneet suoraan kulttuuripääkaupunkivuoden päättämiseen ja arviointiin. Koska kyseessä oli osin täysin uusia hankkeita ja osin aiemmin alkaneiden hankkeiden ja jo päättymään suunniteltujen hankkeiden jatkaminen uusilla sopimuksilla katsoi KHO, ettei näitä hankkeita voitu pitää kulttuuripääkaupunkivuotta koskevan hankkeen päättämisen ja arviointitoimenpiteinä avustuspäätöksen mukaisesti. KHO katsoi hankkeiden olevan jopa kulttuuripääkaupunkivuoden ajallista jatkamista ja laajentamista. KHO:n mukaan valtionavustus voitiin periä takaisin valtionavustuslain 21 §:n 1 momentin toisen kohdan nojalla.

Valtionavustuslain 21 § vastaa sisällöltään yritystukilain 27 §:ää. Valtionavustuslain 21 §:n 1 momentin toinen kohta on sisällöltään täysin sama kuin yritystukilain 27 §:n 1 momentin toinen kohta, joten yllä olevassa KHO:n tapauksessa on loukattu pysyvyyssääntöä, kun säätiö on käyttänyt avustusta olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty. Tapauksesta mielenkiintoisen tekee se, että avustuspäätöksiä oli useampia ja KHO:n tulkitsessa avustusten käyttötarkoitusta siten, että 2.11.2011 OKM:n antamalla päätöksellä avustuksen käyttötarkoitus tuli koskemaan myös aiemmin myönnettyjä avustuksia, jotka olivat vielä osin käyttämättä. Tapauksesta voidaan huomata, että avustuksen suuntaaminen oikeaan tarkoitukseen voi olla hankalaa, mikäli avustus on myönnetty hieman epämääräiseen tarkoitukseen, kuten tapauksesta ilmenee.

Kolmannessa kohdassa takaisinperintäperusteena on väärän tai harhaanjohtavan tiedon antaminen olennaisesta seikasta. Lisäksi olennaisen tiedon salaaminen on myös takaisinperintäperuste. Vääräksi tiedoksi katsotaan tieto, joka ei vastaa tosiasioita tiedon

antamishetkellä²¹⁵. Harhaanjohtavaksi tiedoksi katsotaan tieto ja esittämistapa, jonka takia valtionapuviranomainen ei saa olennaiselta osalta oikeaa ja riittävää kuvaa valtionavustuksen myöntämisen perusteiden täyttymisestä ja avustuksen käyttötarkoituksesta. Esimerkiksi taloudellisessa raportoinnissa olennaisesti virheellisenä pidetään tietoja, joiden esittämisen takia tilintarkastuslain (1141/2015) mukaisessa tilintarkastuksessa tilintarkastaja ei voi tilintarkastuskertomuksessa varauksetta puoltaa tilinpäätöksen vahvistamista.²¹⁶ Pysyvyysäännön näkökulmasta tämä takaisinperintäperuste voisi loukata selkeästi pysyvyysääntöä esimerkiksi silloin, kun avustuksen saaja olisi antanut väärää ja harhaanjohtavia tietoja siten, että ELY-keskus katsoisi käyttöajaksi kolme vuotta, vaikka oikeiden tietojen valossa ELY-keskus katsoisi käyttöajaksi kymmenen vuotta. Alla olevasta takaisinperintäpäätöksestä ilmenee se, kuinka pysyvyysääntö voi liittyä yritystukilain 27 §:n 1 momentin kolmanteen kohtaan.

POPELY:n takaisinperintäpäätöksessä 10.8.2018 POPELY oli huomannut, että hankkeen toisessa maksupäätöksessä oli virhe, kun investointitukea oli esitetyn maksatushakemuksen perusteella maksettu osittain sellaisten kustannusten perusteella, jotka eivät säädösten ja tukipäätösten mukaan olleet tukikelpoisia kyseisessä hankkeessa. POPELY päätti periä takaisin maksetusta avustuksesta sen osuuden, jonka POPELY havaitsi tukikelvottomaksi. POPELY perusteli päätöstään pysyvyysäännön nojalla, sillä avustusta saadaan käyttää vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Tapauksessa avustus oli myönnetty yritykselle ostettaviin koneisiin ja laitteisiin. POPELY:n saamassa selvityksessä kävi ilmi, että vaakatankkien rahtikulu liittyy lainattujen tankkien kuljetukseen, eikä hankkeessa avustuksen saajan omistukseen hankittuihin tankkeihin. Lainattuihin tankkeihin ei ollut myönnetty avustusta, joten niiden rahtikulu ei kuulunut avustuspäätöksen mukaisiin kustannuksiin. Maksupäätöksellä oli virheellisesti hyväksytty avustusta kustannusten perusteella, jotka eivät olleet rakennerahastovaroja koskevan lainsäädännön ja avustuspäätöksen perusteella hankkeessa avustuskelpoisia kuluja. POPELY katsoi, että maksatushakemuksessa on tältä osin ollut virheellistä tietoa. Avustuksen saajan pitää yritystukilain 25 §:n mukaan palauttaa virheellisesti tai ilmeisen perusteetta saamansa avustus tai sen osa. POPELY määräsi avustuksen takaisin perittäväksi yritystukilain 27 §:n 1 momentin kolmannen kohdan perusteella, koska avustuksen saaja jätti ilmoittamatta avustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Neljännessä kohdassa takaisinperintäperusteena on se, ettei avustuksen saaja ole esittänyt oikeita ja riittäviä tietoja avustuksen maksamisen yhteydessä. Jos avustuksen saaja

²¹⁵ HE 63/2001 vp s. 57.

²¹⁶ HE 174/2013 vp s. 26.

ei esitä riittävän laajoja ja oikean sisältöisiä tietoja, joiden avulla ELY-keskus saa oikean kuvan avustuksen maksamisen edellytysten täyttymisestä, saattaa ELY-keskus maksaa avustusta aiheetta.²¹⁷ Tämä takaisinperintäperuste liittyy avustuksen saajan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin, eikä liity varsinaisesti pysyvyyssäännön loukkaamiseen, mutta se tukee pysyvyyssäännön toteutumista.

Viidennessä kohdassa takaisinperintäperusteena on se, että avustuksen saaja on vaikeuttanut avustuksen käyttöä koskevaa tarkastusta. Esimerkiksi avustuksen saaja voi salata aineistoa tarkastuksessa, kieltäytyä tarkastuksesta, estää tarkastuksen tarkoituksen saavuttamista, kieltäytyä antamasta tarvittavia tietoja tai käyttäytyä muulla yhteistyöhaluttomalla menettelyllä²¹⁸. ELY-keskus perii avustuksen yleensä kokonaisuudessaan takaisin, mikäli avustuksen saaja kieltäytyy tarkastuksesta tai antaa olennaisesti virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.²¹⁹ Tämä takaisinperintäperuste ei varsinaisesti liity pysyvyyssäännön loukkaamiseen vaan liittyy avustuksen saajan velvollisuuteen avustaa viranomaista tämän suorittamissa tarkastuksissa yritystukilain 21 §:n mukaisesti.

Kuudennessa kohdassa takaisinperintäperusteena on se, että avustuksen saaja 1–5 kohtaan rinnastettavalla tavalla olennaisesti loukkaa avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä ja avustuspäätöksen ehtoja, esimerkiksi pysyvyyssääntöä tai muita avustuspäätöksen ehtoja.²²⁰ Tämä kohta erityisesti jättää harkinnanvaraa viranomaiselle, sillä HE:ssä ei ole avattu tätä kohtaa tarkemmin.

Yritystukilain 26 § koskee vain investointeihin kohdistuneita avustuksia, eikä kehittämistoimenpiteisiin kohdistuneita avustuksia. Aineellisen ja aineettoman investoinnin pystyy luovuttamaan toiselle, mutta näin ei ole kehittämistoimenpiteen kohdalla, joten omaisuuden luovuttaminen takaisinperintäperusteena ei voi tulla kyseeseen sen osalta. Kuitenkin kehittämistoimenpiteeseen avustusta saanut yritys voi lopettaa toimintansa,

²¹⁷ HE 174/2013 vp s. 26–27.

²¹⁸ HE 63/2001 vp s. 57.

²¹⁹ HE 174/2013 vp s. 27.

²²⁰ HE 174/2013 vp s. 27.

luovuttaa toiminnan toiselle tai tulla asetetuksi konkurssiin avustuksen käyttöaikana, kuten investointien osalta säädetään yritystukilain 26 §:ssä. Sovellettavaksi tällaisessa tapauksessa voisi tulla yritystukilain 25 §:n 1 momentti, jonka mukaan avustuksen saajan tulee palauttaa valtionavustus tai sen osa, mikäli valtionavustusta ei voida käyttää avustuspäätöksen mukaisella tavalla. Mikäli avustuksen saaja esimerkiksi luovuttaa toimintansa toiselle avustuksen käyttöaikana, ei tämä tällöin voi käyttää avustusta enää avustuspäätöksen mukaisesti. Mikäli avustuksen saaja ei palauta omatoimisesti avustusta, tulee sovellettavaksi yritystukilain 27 §:n 1 momentin ensimmäinen kohta, jonka mukaan avustus peritään takaisin, mikäli avustuksen saaja on jättänyt sellaisen avustuksen tai sen osan palauttamatta, joka 25 §:n mukaisesti on palautettava. Lisäksi sovellettavaksi voisi tulla yritystukilain 27 §:n 1 momentin kuudes kohta, jonka mukaan avustus tulee periä takaisin, mikäli avustuksen saaja on olennaisesti loukannut avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä ja avustuspäätöksen mukaisia ehtoja. Esimerkiksi avustuksen saajan su-pistaessa avustuksen kohteena olevaa toimintaansa oleellisesti, tämä saattaa käyttää kehittämistoimenpidettä avustuspäätöksen vastaisesti.

Yritystukilain 27 §:n 2 momentin mukaan ELY-keskuksen on määrättävä avustuksen maksaminen lopetettavaksi ja jo maksettu avustus tai sen osa perittäväksi takaisin, kun EU:n lainsäädännössä sitä edellytetään. Kyseistä momenttia sovellettaessa, peruste avustuksen maksamisen lopettamiselle ja takaisinperimiselle on määritelty EU:n lainsäädännössä. Tämän säännöksen soveltaminen ei edellytä EU:n toimielimen tai elimen tekemää päätöstä, joka edellyttää kyseessä olevan avustuksen maksamisen lopettamista tai takaisinperintää, sillä ELY-keskuksella on velvollisuus EU:n lainsäädännön mukaan lopettaa avustuksen maksaminen ja takaisinperiä avustus.²²¹

Kansallisesti toteutettavassa valtionavustuksen takaisinperintämenettelyssä, jonka takaisinperintäperusteet johtuvat yritystukilain 27 §:n 2 momentin mukaan EU-oikeudesta, on huomioitava EU-oikeudellinen periaate: EU-oikeuden suora sovellettavuus. Suora sovellettavuus tarkoittaa sitä, että asetukset ja perussopimukset ovat osa jäsenvaltioiden

²²¹ HE 174/2013 vp s. 27.

oikeusjärjestystä ilman erillisiä kansallisia lainsäädäntötoimia²²². Tämän periaatteen mukaan EU-oikeuden sääntöjä voidaan soveltaa sellaisinaan jäsenvaltioissa tapahtuvassa viranomaistoiminnassa, lainkäytössä ja EU-oikeuden säännökset voivat toimia viranomaispäätösten ja lainkäyttöratkaisujen perustana. EU-oikeudesta johtuvat takaisinperintäperusteet, kuten EU:n yleisasetuksen pysyvyysääntöä koskevan 71 artiklan säännökset ovat kansallisesti velvoittavia. Tämän takia kansallinen viranomainen ei voi käyttää harkinnanvaltaa takaisinperinnässä, mikäli valtionavustuksen takaisinperintäperusteet johtuvat EU-oikeudesta.²²³

4.3 Avustuksen harkinnanvarainen takaisinperintä

Yritystukilain 28 §:n mukainen harkinnanvarainen takaisinperintä käsittää avustukset, jotka on myönnetty niin investointeihin kuin kehittämistoimenpiteisiin. Kyseisen pykälän mukaan ELY-keskus voi päätöksellään määrätä avustuksen maksamisen lopettavaksi ja jo maksetun tai sen osan perittäväksi takaisin, mikäli avustuksen saaja: 1) ei ole ilmoittanut toiminnan lopettamisesta tai muista avustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi tarvittavista seikoista. 2) ei ole ilmoittanut avustuksen käyttötarkoituksen muutoksesta tai muusta avustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta. 3) on menetellyt tosiasiallisesti yritystukilain 26 tai 27 §:ssä taikka aiemmissa kohdissa rinnastettavalla tavalla antamalla avustuksen myöntämiseen, maksamiseen tai käyttämiseen liittyvälle seikalle muun kuin asian todellista luonnetta tai tarkoitusta vastaavan oikeudellisen muodon. Kyseiset menettelyt eivät välttämättä ole sen verran olennaisia, että niiden seurauksena pitäisi järjestelmällisesti lopettaa avustuksen maksaminen tai periä se takaisin. Ensimmäisen ja toisen kohdan säännöksillä pyritään tehostamaan avustuksen saajan velvollisuutta antaa viranomaisille tiedoksi avustuksen saajan toimintaan ja avustuksella hankittuun omaisuuteen kohdistuvia muutoksia, joita avustuksen käyttöaikana

²²² Raitio, 2013, s. 229.

²²³ Törhönen-Sirviö, 2019, 2. 268.

tapahtuu.²²⁴ Kyseinen säännös vahvistaa pysyvyyssäännön toteutumista, kun avustuksen saajan ilmoitusvelvollisuutta tehostetaan, jotta esimerkiksi pysyvyyssäännön valvonta toteutuisi asianmukaisesti.

Ensimmäisessä ja toisessa kohdassa laiminlyödään lähinnä avustuksen saajan ilmoitusvelvollisuutta, eikä kyseeseen tule pysyvyyssäännön loukkaaminen. Kolmannen kohdan ilmaus on erittäin laaja, eikä lain valmistelutöissä asiaa ole tarkemmin käsitelty, mutta tämän kohdan mukainen menettely saattaisi loukata pysyvyyssääntöä jollain tavalla. Kolmannen kohdan soveltaminen tuskin tulee kovin usein sovellettavaksi, sillä yritystukilain 26 ja 27 §:t vastaavat tätä takaisinperintäperustetta ja viranomaisella on velvollisuus aloittaa takaisinperintämenettely näiden pykälien mukaan. Kysymykseen saattaisi tulla oikeustoimi, joka katsottaisiin valeoikeustoimeksi, jolla tavoiteltaisiin jotain etua ja jolla olisi vaikutusta avustuksen takaisinperintään.²²⁵

4.4 Kohtuullistaminen

ELY-keskus voi yritystukilain 29 §:n mukaan kohtuullistaa takaisinperintää koron osalta. ELY-keskus voi 25–28 §:ssä tarkoitettua päätöstä tehdessään päättää, että avustukselle laskettava korko osittain tai kokonaan jätetään perimättä takaisin, mikäli avustuksen takaisinperintä on avustuksen saajan olosuhteissa tapahtuneisiin muutoksiin tai avustuksen takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn nähden kohtuutonta.

Yritystukilain 29 § ilmaisee hallinto-oikeudellisen kohtuullistamisperiaatteen, kun avustukselle määrättävä korko voidaan tietyissä tapauksissa jättää perimättä. Hallinto-oikeudellinen kohtuullistamisperiaate yritystukilainsäädännössä ilmentää suhteellisuusperiaatetta, sillä korkoa kohtuullistetaan vain siltä osin kuin koron takaisinperintä on kohtuutonta. Koko avustukselle määrättävän koron perimättä jättäminen edellyttää erityisen

²²⁴ HE 174/2013 vp s. 27.

²²⁵ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 274.

painavaa syytä. Takaisinperinnän kohtuullistamisen tarvetta aiemmasta vähentää se, että *vanhasta yritystukilaista* poiketen voimassa olevan yritystukilain 26 §:n 2 momentin mukaan investointiin kohdistuneen avustuksen tai sen osan takaisinperinnässä huomioidaan takaisinperittävää määrää alentavasti omaisuuden jo toteutunut käyttöaika perittäessä avustus takaisin yritystukilain 26 §:n 1 momentin ensimmäisen tai toisen kohdan mukaan.²²⁶ Huomionarvoista on, ettei yritystukilain 26 §:ää sovelleta kehittämistoimenpiteisiin, jolloin niiden osalta ei lasketa jo toteutunutta käyttöaikaa takaisinperittävää määrää alentavasti.

Avustuksen saajan olosuhteissa tapahtuneiden muutoksien takia koron takaisinperintää voidaan pitää kohtuuttomana esimerkiksi, mikäli omistajayrittäjän työkyvyn menetyksestä aiheutuisi pienen yrityksen toiminnan lopettaminen. Keskisuuren tai suuren yrityksen osalta kyseinen esimerkki ei voisi tulla kyseeseen käytännössä. Liiketoiminnan epäonnistumisen takia tapahtuvaa toiminnan lopettamista ei voida katsoa perusteeksi koron takaisinperinnän kohtuullistamiseksi.²²⁷ Yritystoimintaan liittyy aina taloudellinen riski, jonka kantaa yrittäjä, joten valtionavustuksen takaisinperintää ei voida kohtuullistaa tällä perusteella²²⁸. Mikäli valtionavustuksia ei perittäisi takaisin liiketoiminnan epäonnistumisen takia, taloudellinen riski siirtyisi yrittäjältä valtionapuviranomaiselle, jolloin yrittäjän taloudellinen riski vähenisi, sillä avustuksilla jaetaan hankkeisiin liittyvää riskiä²²⁹.

ESAELY:n takaisinperintäpäätöksessä 21.3.2019 kyseessä oli takaisinperintä sen takia, koska avustuksen saaja oli loukannut pysyvyyssääntöä. ESAELY on perusteluissaan todennut, että yrityksen toiminnassa tai toimintaympäristössä mahdollisesti tapahtuneet muutokset, joiden takia hanke ei ole toteutunut, kuuluvat yrittäjäriskin piiriin.

Takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn katsoen kohtuuttomaksi voidaan katsoa koron takaisinperintä, joka kohdistetaan oikeita tietoja antaneeseen avustuksen saajaan tai mikäli takaisinperinnän perusteena olevassa menettelyssä olisi vähäinen tai

²²⁶ HE 174/2013 vp s. 27–28.

²²⁷ HE 174/2013 vp s. 28.

²²⁸ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 283.

²²⁹ TaVM 33/2013, s. 2.

epäolennainen virhe. Koron kohtuullistamisen puolesta puhuisi myös se seikka, että takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn olisi vaikuttanut viranomaisen virheelinen menettely tai virheellisten neuvojen antaminen. Koron kohtuullistaminen ei kuitenkaan tule kyseeseen, mikäli takaisinperintä johtuu avustuksen saajan tahallisesta väärinkäytöksestä.²³⁰

POPELY:n takaisinperintäpäätöksessä 27.9.2018 POPELY päätti periä avustuksen takaisin, mutta POPELY kohtuullisti takaisinperittävää korkoa. POPELY perusteli, että yritystukilain 29 §:n mukaan avustukselle laskettu korko voidaan kokonaan tai osittain jättää perimättä takaisin, mikäli takaisinperintä on avustuksen saajan olosuhteissa tapahtuneisiin muutoksiin tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn nähden kohtuutonta. Lisäksi lain esitöiden mukaan perusteena voi olla, mikäli virheen syntymiseen on vaikuttanut viranomaisen virhe. POPELY katsoi, että takaisinperintäasian selvittämistä ja päätöksen tekemistä viivästyttänyt viive sähköisen takaisinperintäjärjestelmän valmistumisen osalta voitiin rinnastaa viranomaisvirheeseen. Tämän seikan vuoksi POPELY asetti takaisinperintäkoron alkamispäiväksi virheellisen tukierän maksupäivän sijasta 26.9.2018.

Yllä olevasta takaisinperintäpäätöksestä voidaan huomata, että ELY-keskukset voivat kohtuullistaa korkoa alkamispäivämäärän avulla. Tapauksesta voidaan huomata myös se seikka, että viranomaisella on vastuu järjestelmiensä toimimisesta ja järjestelmän takia aiheutunut viive on katsottu viranomaisen virheeksi.

Pohjois-Suomen HAO:n tapauksessa 14.5.2019 19/0290/3 ELY-keskus oli myöntänyt yritykselle yrityksen kehittämisavustusta lain valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006, *vanha yritystukilaki*) nojalla. ELY-keskus oli tehnyt päätöksen, jonka mukaan yrityksen tulee palauttaa avustus kokonaisuudessaan, mutta korkoa takaisin perittävälle määrälle ei täydy suorittaa. ELY-keskus perusteli takaisinperintäpäätöstä sillä, että avustuksella oli tarkoitus tukea toimitilojen rakentamista pk-yritysten käytettäväksi, mutta tämä avustuksen kohteena ollut toiminta oli lopetettu, kun avustuksen kohteena olleet tilat oli vuokrattu pysyväisluonteisesti yritykselle, joka ei ollut avustuspäätöksessä tarkoitettu pk-yritys. ELY-keskus katsoi siis, että pysyvyyssääntöä oli loukattu. HAO päätti kohtuullistaa takaisinperittävän määrän 2/3 osaan alkuperäisestä summasta. HAO katsoi, että avustuksen kohteena olleet toimitilat olivat olleet avustuspäätöksen mukaisen yrityksen käytössä ja kun se, ettei toimitilat olleet olleet avustuspäätöksen mukaisessa käytössä, oli johtunut yrityksestä riippumattomista syistä, eli vuokralaisyrityksen konkurssista ja siitä, ettei uutta vastaavaa vuokralaista ollut löytynyt kohtuullisessa ajassa. Tästä syystä HAO katsoi, ettei tapauksessa loukattu EU-oikeuden vaatimuksia siten, että takaisinperintään olisi ollut aihetta koko avustuksen osalta, eikä takaisinperintä olisi oikeassa suhteessa takaisinperintävelvollisuudella tavoiteltuihin päämääriin, mikäli koko avustus olisi peritty

²³⁰ HE 174/2013 vp s. 28.

takaisin. Tapauksen olosuhteet täyttivät edellytykset takaisinperinnän kohtuullistamiseen *vanhan yritystukilain* 28 §:n mukaan.

Yllä olevasta tapauksesta voidaan huomata, että *vanhan yritystukilain* aikaan oli mahdollista kohtuullistaa avustusta, joka peritään takaisin. Sen sijaan voimassa olevan yritystukilain 29 §:n mukainen kohtuullistamissäännös ei tällaista menettelyä mahdollista, joten nykyinen yritystukilaki on kohtuullistamisen osalta tiukempi kuin edeltäjänsä.

4.5 Avustuksen takaisinperinnän määräaika

Yritystukilain 30 §:n mukaan ELY-keskuksen tulee tehdä 25–28 §:ssä tarkoitettu päätös viipymättä, kun sen tietoon on tullut seikka, jonka nojalla avustuksen maksamisen keskeyttämiseen, lopettamiseen tai avustuksen takaisinperintään voidaan ryhtyä.

Yritystukilain 30 §:n mukaan avustuksen, sen koron tai viivästyskoron takaisinperintään ei kuitenkaan saa ryhtyä, kun on kulunut kymmenen vuotta valtionavustuksen viimeisen erän maksamisesta. Mikäli takaisinperittävää valtionavustusta koskee avustuksen käyttöaika, lasketaan kymmenen vuoden määräaika avustuksen käyttöajan eli kolmen, viiden tai kymmenen vuoden päättymisestä. Esimerkiksi, jos avustus on myönnetty ja maksettu pk-yritykselle vuonna 2018 ja avustuksen käyttöajaksi on asetettu kolme vuotta, ei ELY-keskus voi ryhtyä takaisinperintään enää vuoden 2031 jälkeen. Mikäli EU:n lainsäädäntö edellyttää takaisinperintää aiemmin mainitun ajan jälkeen voidaan päätös takaisinperinnästä silti tehdä, koska EU-oikeuden etusija tulee tällöin sovellettavaksi ja EU-oikeudellinen säännös syrjäyttää kansallisen säännöksen. Tämän seikan takia EU-osarahoitteinen yritystuki voidaan takaisinperiä kansallisen määräajan jälkeen²³¹. EU:n yleisasetuksen 143 artiklan mukaan jäsenvaltion tulee periä takaisin tukikelvottomat kustannukset, joten varsinaista määräaikaa takaisinperinnälle ei aseteta EU:n lainsäädännössä.

²³¹ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 251.

4.6 Kokoavia näkökohtia

Tässä kappaleessa kokoon 4.2 luvun sisältöä tiivistäen, asian tarkempi käsittely löytyy kyseisestä luvusta. ELY-keskukset laativat tapauskohtaisesti avustuspäätökset. Avustuspäätöksen sisältö, kuten ehdot ja rajoitukset ilmaisevat avustuspäätöksen mukaisen tarkoituksen, mikäli avustuksen saaja olennaisesti loukkaa näitä ehtoja ja rajoituksia, ei tämä käytä avustusta tällöin avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Kun avustuksen saaja olennaisesti loukkaa avustuksen käyttämistä koskevia lainsäännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja, tulee kyseeseen avustuksen takaisinperintä²³².

Investointiin kohdistunutta avustusta ei käytetä enää riittävässä määrin avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli avustuksen saaja lopettaa toimintansa tai supistaa olennaisesti valtionavustuksen kohteena olevaa toimintaa. Esimerkiksi, jos avustuksen saaja olennaisesti supistaa valtionavustuksen kohteena olevaa toimintaansa, avustetulla toiminnalla ja avustuspäätöksellä tavoiteltujen myönteisten vaikutusten, kuten työllisyyden lisääminen, jää saavuttamatta tai lakkaa²³³. Avustusta ei käytetä enää avustuspäätöksen mukaisesti, mikäli avustuksen saaja esimerkiksi myy osan avustuksen kohteena olevista laitteista ja toiminta tällöin olennaisesti supistuu tai loppuu²³⁴. Lisäksi avustusta ei käytetä avustuspäätöksen mukaisesti, mikäli avustuksen kohteena oleva toiminta siirretään ulkomaille²³⁵. Luvussa 4.2 on käsitelty tarkemmin, mikä katsotaan toiminnan lopettamiseksi tai olennaiseksi supistamiseksi ja mikä ei.

Avustusta ei käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli avustuksen saaja luovuttaa toiselle valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai omaisuuden kokonaan tai osan siitä, kun kyseessä on investointiin kohdistunut avustus. Toiselle luovuttamiseksi katsotaan toimet, joiden takia avustuksen kohteena oleva toiminta tai

²³² Törhönen-Sirviö, 2019, s. 271.

²³³ HE 174/2013 vp s. 24.

²³⁴ HE 162/2006 vp s. 32.

²³⁵ HE 174/2013 vp s. 25.

omaisuus siirtyy toisen toimijan tai yksityishenkilön omistukseen, hallintaan tai muulla tavalla hyödynnettäväksi²³⁶. Toiminnan luovuttamiseksi katsotaan esimerkiksi avustuksen saajan koko liiketoiminnan omistusoikeuden luovutus. Omaisuuden luovuttamiseksi katsotaan esimerkiksi se, että avustuksen saaja myy avustuksen kohteena olleen koneen, eikä hanki tilalle uutta vastaavaa konetta.²³⁷ 4.2 luvussa käsitellään tarkemmin toiselle luovuttamisen säännöksiä.

Huomionarvoista on, että voimassa olevan yritystukilain 26 §:n 1 momentin toisen kohdan mukaan investointiin kohdistunut valtionavustus tulee periä takaisin, mikäli avustuksen saaja on luovuttanut toiselle avustuskelpoisellekin yritykselle valtionavustuksen kohteena olleen toiminnan, omaisuuden tai osan siitä, eikä tilalle ole hankittu uutta vastaavaa omaisuutta, kuten POPELY:n takaisinperintäpäätöksestä 27.9.2018 käy ilmi. *Vanhan yritystukilain* mukaan avustuksen takaisinperinnästä voitiin luopua, mikäli toiselle luovuttaminen tapahtui avustuskelpoiselle yritykselle²³⁸. Avustuksella saavutettava tavoite voisi silti toteutua esimerkiksi, mikäli avustuksen kohteena oleva toiminta luovutettaisiin toiselle avustuskelpoiselle yritykselle, joka jatkaisi avustuspäätöksen mukaisen tavoitteen ja käyttötarkoituksen toteuttamista.

Avustusta ei käytetä enää avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli avustuksen saaja asetetaan konkurssiin, kun kyseessä on investointiin kohdistunut avustus, kuten POPELY:n takaisinperintäpäätöksestä 20.6.2018 ilmenee. Konkurssissa avustuksen saajan toiminta yleensä loppuu, jolloin avustuspäätöksen mukaisen tarkoituksen toteuttaminen loppuu myös.

Avustuksen saajan olennaisesti virheellinen tai vilpillinen menettely voi johtaa avustuspäätöksen mukaisen tarkoituksen toteuttamisen loukkaamiseen. Olennainen virhe voi

²³⁶ HE 162/2006, vp s. 32.

²³⁷ HE 174/2013 vp s. 25.

²³⁸ HE 162/2006 vp s. 32.

olla kyseessä, mikäli avustusta käytetään tarkoitukseen, johon avustusta ei olisi tullut myöntää ollenkaan.²³⁹

Avustusta ei käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli avustuksen saaja käyttää sitä olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty. Avustuspäätöksen mukainen käyttötarkoitus ei tällöin toteudu avustuksen saajan toiminnassa ollenkaan tai huomattavilta osin. Kuten ESAELY:n 19.9.2019 takaisinperintäpäätöksestä ilmenee, avustuksen saajan tulee käyttää avustusta avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, eikä kustannuksiin, jotka eivät liity avustuspäätöksen mukaisen hankkeen toteuttamiseen. Avustusta ei käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli avustuksen saaja on muutoin loukannut olennaisesti avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai avustuspäätöksen mukaisia ehtoja.²⁴⁰

Avustusta ei välttämättä käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli avustuksen saaja ei ilmoita avustuksen maksamiseksi oikeita ja riittäviä tietoja. Esimerkiksi, jos avustuksen saaja hakee maksatukseen avustuspäätöksen mukaan tukikelvottomia kustannuksia. Kuten POPELY:n takaisinperintäpäätöksestä 10.8.2018 ilmenee, avustusta oli maksettu avustuksen saajalle tukikelvottomiin kustannuksiin, joten avustusta ei käytetty avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, kun sitä käytettiin tukikelvottomiin kustannuksiin. Mikäli avustuksen saaja ei esitä oikeita ja riittäviä tietoja avustuksen maksamisen yhteydessä, saattaa ELY-keskus maksaa avustusta aiheetta, jolloin avustusta käytetään avustuspäätöksen tarkoituksen vastaisesti²⁴¹. Avustus tulee suunnata tukikelpoihin kustannuksiin oikean määräisenä.

²³⁹ HE 174/2013 vp s. 26.

²⁴⁰ HE 174/2013 vp s. 26–27.

²⁴¹ HE 174/2013 vp s. 26–27.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tarkoituksena oli pysyvyyssäännön sisällön selvittäminen ja yritystukilain nojalla avustuksen takaisinperintään johtavien seikkojen selvittäminen, etenkin niiden, jotka loukkaavat pysyvyyssääntöä. Yritystukilain 19 § ilmaisee pysyvyyssäännöksi kutsuttavan oikeusnormin. Sen mukaan avustusta tulee käyttää vain avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen avustuksen käyttöajan eli kolmen, viiden tai kymmenen vuoden ajan verran. Yritystukilain 16 §:n mukaan avustuksen saajan tulee noudattaa avustuspäätöksessä olevia ehtoja ja rajoituksia, joten avustuspäätös määrittelee avustuksen saaja sitovasti sen, mihin tarkoitukseen avustusta voidaan käyttää²⁴². Kun avustuksen saaja olennaisesti loukkaa avustuksen käyttämistä koskevia lainsäädännöksiä tai avustuspäätöksen ehtoja, tulee kyseeseen avustuksen takaisinperintä²⁴³.

Pysyvyyssäännön avulla pyritään turvaamaan valtionavustuksilla saavuteltavien tavoitteiden toteutuminen, kun sillä ohjataan avustusten käyttöä tavoiteltuun suuntaan²⁴⁴. Sen avulla lainsäätäjä ja viranomaiset pyrkivät takaamaan tavoitteiden toteutumisen mahdollisimman hyvin ja laajasti. Pysyvyyssäännön avulla varmistetaan se, että avustuksen saaja tosiasiallisesti ylläpitää avustuksen kohteena olevaa toimintaa tai käyttää avustuksella hankittua omaisuutta avustuksen käyttöajan tietyllä alueella. Pysyvyyssääntö pyrkii takaamaan, että avustuksilla tavoiteltu päämäärä toteutuu edes avustuksen käyttöajan aikana. Pysyvyyssäännön loukkaaminen aiheuttaa seuraamuksia avustuksen saajalle, koska loukkaamisen johdosta avustuksella tavoiteltavat myönteiset vaikutukset eivät toteudu osin tai kokonaan taikka niiden toteutuminen on loppunut²⁴⁵.

Tutkielmani alkoi EAKR-yritystukien ja yritystukiprosessin käsittelyllä johdattaen lukijan syvemmälle aiheeseen. Käsittelin EAKR-yritystukia koskevaa lainsäädäntöä ja tavoitteita, joita kyseisillä valtiontuilla tavoitellaan. Lisäksi käsittelin yrityksen kehittämisavustusta,

²⁴² HE 174/2013 vp s. 21.

²⁴³ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 271.

²⁴⁴ Tanskanen, 2019, s. 107

²⁴⁵ HE 174/2013 vp s. 24.

sen myöntöedellytyksiä, määriä ja valtionavustuksen hakemista, myöntämistä sekä maksamista. Alussa käsittelin valtionavustuksen käytön seurantaan, tarkastamista ja lyhyesti pysyvyyssääntöä. Lisäksi käsittelin maksatuksen keskeyttämistä ja avustuksen takaisinperintää alustavasti.

Tutkimusongelmani oli yritystukilain 19 §:n eli pysyvyyssäännön sisällön perusteellinen analysointi ja yritystukilain 26–27 §:ien mukaisen avustuksen takaisinperinnän pysyvyyssäännön nojalla käsittely. Pysyvyyssäännön voi katsoa jakautuvan kolmeen osa-alueeseen: 1) avustuksen käyttötarkoitus, eli avustusta tulee käyttää avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. 2) avustusta tulee käyttää ensimmäisen kohdan mukaisesti avustuspäätöksessä yksilöidyn ajan verran, eli kolme, viisi tai kymmenen vuotta (avustuksen käyttöaika). 3) avustusta tulee käyttää tietyllä alueella ensimmäisen ja toisen kohdan mukaisesti, eli avustuksen saaja ei saa esimerkiksi siirtää avustuksen kohteena olevaa toimintaa ulkomaille avustuksen käyttöajan aikana. Tutkimuskysymykseni oli, että milloin voidaan katsoa, ettei avustusta käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen? Selvitin, millainen seikka riittää perusteeksi avustuksen takaisinperintään, kun avustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta on loukattu. Lisäksi selvitin, miten puutteellinen tai virheellinen avustuspäätös vaikuttaa avustuksen takaisinperintään pysyvyyssäännön nojalla.

Avustuspäätös määrittelee, miten avustuksen saaja saa avustusta käyttää, mikäli avustuksen saaja ei käytä avustusta avustuspäätöksen mukaisesti, on seurauksena yleensä takaisinperintä. Yritystukilaki mahdollistaa ehtojen ja rajoitusten sisällyttämisen avustuspäätökseen. Pysyvyyssääntö on sisällöllinen jälkikäteisehto, sillä se määrittelee avustuksen käyttötarkoitusta tietyn ajan tietyssä paikassa²⁴⁶. Mikäli jonkun ehdon halutaan voittavan avustuksen saajaa, eikä sitä ole varsinaisessa valtioneuvostolainsäädännössä asetettu, se tulee ottaa avustuspäätökseen selkeäksi ehdoksi lainsäädännön rajoissa²⁴⁷.

²⁴⁶ Tanskanen, 2019, s. 109.

²⁴⁷ Tanskanen, 2019, s. 113.

Asetettavat lisäehdot on ilmaistava selkeästi avustuspäätöksessä²⁴⁸. Viranomaisen tulee asettaa avustuksen myöntämisen ja käyttöön liittyvät ehdot ja rajoitukset avustuspäätökseen, jotta viranomainen pystyy vetoamaan lainmukaisesti niihin tehdessään takaisinperintäpäätöstä²⁴⁹. Ehdoiltaan puutteellinen avustuspäätös saattaa johtaa avustuksen takaisinperinnän lainvastaisuuteen, mikäli viranomainen ei ole asettanut ehtoja osaksi avustuspäätöstä ja on vedonnut näihin takaisinperinnässä, kuten KHO:n vuoden 2015 tapauksesta ilmenee²⁵⁰. Kuten KHO:n vuoden 2017 tapauksesta ilmenee, avustuspäätökseen sisältyvät ehdot tulee yleensä yksilöidä, sillä vain ehtoja koskevien lainkohtien mainitseminen sovellettavissa lainkohdissa ei ole riittävää²⁵¹. Avustuspäätöksen ehtojen ollessa täten puutteellisia, voi avustuksen takaisinperintä muun muassa pysyvyyssäännön nojalla olla aiheeton, koska ehdot eivät ole tulleet osaksi avustuspäätöstä.

Mikäli avustuspäätös on virheellinen tai siinä on virhe, voi tästä seurata valtionavustuksen takaisinperintä. Mikäli avustusta on myönnetty ja/tai maksettu virheellisesti, seuraa tästä takaisinperintä, sillä yritystukien takaisinperintä perustuu perusteettoman edun palauttamiseen, eikä vaikutusta ole sillä seikalla, että valtionapuviranomainen olisi virheen tehnyt taho²⁵². Tämä ilmenee esimerkiksi KHO:n vuoden 2009 tapauksesta²⁵³.

Valtionavustusta tulee käyttää avustuksen käyttöaikana avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli näin ei tehdä tulee harkittavaksi takaisinperintä. Valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä säädetään yritystukilain 25–28 §:ssä. Osa säännöksistä käsittelee suoraan pysyvyyssäännön loukkaamista ja osa tukee pysyvyyssäännön toteutumista ja valvontaa, kuten avustuksen saajalle asetettavan ilmoitusvelvollisuuden loukkaaminen voi johtaa avustuksen takaisinperintään osin tai kokonaan suhteellisuusperiaatteen rajoissa.

²⁴⁸ TEM, 2017, s. 7.

²⁴⁹ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 265.

²⁵⁰ KHO 22.9.2015/2514.

²⁵¹ KHO 17.6.2017/1717.

²⁵² Törhönen-Sirviö, 2019, s. 118.

²⁵³ KHO 2009:45

Avustuksen saaja ei saa lopettaa tai olennaisesti supistaa valtionavustuksen kohteena olevaa toimintaa, kun kyseessä on investoinnin muodossa myönnetty avustus, kuten KHO:n vuoden 2017 tapauksesta ilmenee²⁵⁴. Avustuksen saaja ei saa luovuttaa toiselle valtionavustuksen kohteena olevaa toimintaa tai omaisuutta kokonaan tai osin, kun kyseessä on investoinnin muodossa myönnetty avustus, kuten POPELY:n takaisinperintäpäätöksestä 27.9.2018 ilmenee. Avustuksen saajaa ei saa tulla asetetuksi konkurssiin, kun kyseessä on investoinnin muodossa myönnetty avustus, kuten POPELY:n takaisinperintäpäätöksestä 20.6.2018 käy ilmi. Yllä olevissa tapauksissa avustusta ei ole enää käytetty avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, joten seurauksena oli avustuksen takaisinperintä. Luvussa 4.2 on käsitelty, mikä katsotaan toiminnan lopettamiseksi tai olennaiseksi supistamiseksi ja mikä ei. Lisäksi kyseisessä luvussa on käsitelty tarkemmin toiselle luovuttamisen säännöksiä.

Kun avustusta on myönnetty investointiin tai kehittämistoimenpiteeseen, ei seuraavissa tapauksissa avustusta käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Avustuksen saajan olennaisesti virheellinen tai vilpillinen menettely voi johtaa avustuspäätöksen mukaisen tarkoituksen vastaiseen toimintaan, kuten KHO:n vuoden 2016 tapauksessa oli kyse²⁵⁵. Olennainen virhe voi olla kyseessä, mikäli avustusta käytetään tarkoitukseen, johon avustusta ei olisi tullut myöntää ollenkaan. Mikäli avustuksen saaja käyttää avustusta olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty, loukkaa tämä pysyvyyssääntöä, kuten KHO:n vuosien 2013 ja 2018 tapauksista käy ilmi²⁵⁶. Avustuspäätöksen mukainen käyttötarkoitus ei tällöin toteudu avustuksen saajan toiminnassa ollenkaan tai huomattavilta osin. Avustusta ei välttämättä käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli avustuksen saaja ei ilmoita avustuksen maksamiseksi oikeita ja riittäviä tietoja, kuten POPELY:n takaisinperintäpäätöksestä 10.8.2018 ilmenee. Avustusta ei käytetä avustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen, mikäli avustuksen saaja on muutoin

²⁵⁴ KHO 11.1.2017/60.

²⁵⁵ KHO 17.8.2016/3371.

²⁵⁶ KHO 2013:128 & KHO 23.01.2018/220.

loukannut olennaisesti avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai avustuspäätöksen mukaisia ehtoja.

Yritystukilain 26 ja 27 §:t sisältävät joiltain osin vaatimuksen tietyn olennaisuuskynnyksen ylittymisestä, jotta kyseeseen tulee takaisinperintä. Esimerkiksi yritystukilain 26 §:n 1 momentin ensimmäisessä kohdassa edellytetään toiminnan olennaista supistamista ja 27 §:n 1 momentin toisessa kohdassa edellytetään avustuksen käyttämistä olennaisesti muuhun tarkoitukseen, kuin mihin se on myönnetty. Valtionapuviranomainen harkitsee virheen olennaisuutta ja soveltaa tässä harkinnassa muun muassa suhteellisuusperiaatetta²⁵⁷. KHO:n vuoden 2016 tapauksessa tarkasteltiin virheen olennaisuutta. KHO katsoi, että avustuspäätöksen mukaista ehtoja ei ollut täytetty riittävästi, sillä puutteiden katsottiin olleen olennaisia, kun hankkeen kirjanpidon toteutustapa vaikeutti hankkeeseen myönnetyn avustuksen käytön valvontaa.²⁵⁸

Yritystukilain 26 § koskee vain investointeihin kohdistuneita avustuksia, eikä kehittämistoimenpiteeseen kohdistuneita avustuksia. Aineellisen ja aineettoman investoinnin pysyy luovuttamaan toiselle, mutta näin ei ole kehittämistoimenpiteen kohdalla, joten omaisuuden luovuttaminen takaisinperintäperusteena ei voi tulla kyseeseen sen osalta. Kuitenkin kehittämistoimenpiteeseen avustusta saanut yritys voi lopettaa toimintansa, luovuttaa toiminnan toiselle tai tulla asetetuksi konkurssiin avustuksen käyttöaikana, kuten yritystukilain 26 §:ssä säädetään investointien osalta. Sovellettavaksi tällaisessa tapauksessa voisi tulla yritystukilain 25 §:n 1 momentti, jonka mukaan avustuksen saajan tulee palauttaa valtionavustus tai sen osa, mikäli valtionavustusta ei voida käyttää avustuspäätöksen mukaisella tavalla. Mikäli avustuksen saaja esimerkiksi lopettaa toimintansa avustuksen käyttöaikana, ei tämä tällöin voi käyttää avustusta avustuspäätöksen mukaisesti. Mikäli avustuksen saaja ei palauta omatoimisesti avustusta, tulee sovellettavaksi yritystukilain 27 §:n 1 momentin ensimmäinen kohta, jonka mukaan avustus peritään takaisin, mikäli avustuksen saaja on jättänyt sellaisen avustuksen tai sen osan

²⁵⁷ Törhönen-Sirviö, 2019, s. 271.

²⁵⁸ KHO 17.8.2016/3371.

palauttamatta, joka 25 §:n mukaisesti on palautettava. Lisäksi sovellettavaksi voisi tulla yritystukilain 27 §:n 1 momentin kuudes kohta, jonka mukaan avustus tulee periä takaisin, mikäli avustuksen saaja on olennaisesti loukannut avustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä ja avustuspäätöksen mukaisia ehtoja.

Aiempaa tutkimusta aiheeseen liittyen on verrattain vähän. Pysyvyysäännön tutkiminen on varsin spesifi aihe, ja jos sitä on käsitelty, sitä on sivuttu toisen aiheen ohessa yleensä. Törhönen-Sirviö on kirjoittanut väitöskirjan aiheesta ”Yritystukiprosessi ja tuen takaisinperintä EU:n oikeuden ja kansallisen sääntelyn nojalla”²⁵⁹. Tässä teoksessa Törhönen-Sirviö on käsitellyt pysyvyysääntöä laajasti EAKR-yritystukien kautta ohjelmakaudella 2007–2013. Esimerkiksi Tanskanen on kirjoittanut väitöskirjan aiheesta ”Vihertyvä maataloustuki: pinta-alaperusteisten viljelijätukien ympäristöehdot ja niihin liittyvä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä”²⁶⁰. Tanskanen on lyhyesti käsitellyt pysyvyysääntöä teoksessaan. Lisäksi esimerkiksi ECA on erityiskertomuksessaan tutkinut pysyvyysäännön toteutumista hankkeissa²⁶¹.

Tutkielmani tarkasteli pysyvyysääntöä EAKR-yritystukien näkökulmasta ohjelmakaudella 2014–2020. Voimassa oleva yritystukilaki eroaa joiltain tietyiltä kohdin *vanhasta yritystukilaista*, myös pysyvyysäännön osalta, joten aiheen ajantasainen käsittely oli tarpeen. Tutkielman tarkoitus oli paneutua pysyvyysääntöön syvemmin kuin aiemmin. Tutkielmassa käsiteltiin avustuspäätöstä ja sen sisältöä tarkasti, kuten pysyvyysääntöä ja sitä loukkaavia toimia voimassa olevan oikeuden kautta.

Huomasin tutkielmaa tehdessä, että oikeuskäytäntöä koskien nimenomaisesti EAKR-yritystukia on varsin vähän, joten tarpeellista oli KHO:n oikeustapausten, jotka käsittelivät esimerkiksi valtionavustuslakia, analoginen rinnastaminen ja ELY-keskuksilta takaisinperintäpäätösten pyytäminen. Huomionarvoista on myös se, että VTV:n tarkastuksessa kävi

²⁵⁹ Törhönen-Sirviö, 2019.

²⁶⁰ Tanskanen, 2019.

²⁶¹ ECA, 2018.

ilmi, että ELY-keskukset käyttivät vanhoja ohjeita vielä vuonna 2017, eikä TEM:n vuoden 2017 ohjeet olleet juurikaan laajemmat kuin vuoden 2015 ohjeet, joten vanhat ohjeet saattavat edelleen olla käytössä, sen takia TEM:n tulisi laatia uudet laajemmat ajantasaiset ohjeet.²⁶²

Jatkotutkimuksen aiheita ilmeni tutkimuksen aikana muutama. Lyhyesti sivuamaani luotamuksensuojan periaatetta voisi tutkia laajemmin valtiontukien kautta takaisinperinnässä ja takaisinperinnän kohtuullistamisessa. Yritystukien tai yleisemmin valtiontukien takaisinperinnän ja sen koron kohtuullistamista voisi tutkia laajemmin, sillä esimerkiksi voimassa oleva yritystukilaki ei salli avustuksen kohtuullistamista, kun taas valtionavustuslaki sen sallii. Seuraavan ohjelmakauden aikana EAKR-yritystukia koskeva pysyvyyssääntö saattaa muuttua, joten muutosten selvittämisessä voisi olla jatkotutkimukselle aihetta. Lisäksi takaisinperinnän pysyvyyssäännön loukkaamisen nojalla tutkiminen laajemmin ELY-keskusten viranomaiskäytännön kautta voisi olla hedelmällistä tutkimustyötä.

²⁶² VTV, 2017, s. 51.

LÄHTEET

- Airaksinen, M., Bärlund, J., Jauhiainen, J., Kaisanlahti, T., Knuts, M., Kuoppamäki, P., Kymyläinen, S., Mähönen J., Pihjalarinne, T., Raitio, J., Rissanen, K., Viitanen, K., Villa, S. & Wilhelmsson, T. (2004). *Yritysoikeus*. Alma Talent Oy. Päivitetty 15.02.2020. Luettu 04.03.2020. Vaatii käyttöoikeuden.
- Alkio, M. & Hyvärinen, O. (2016). *Valtiontuet* (2. painos). Helsinki: Talentum Pro.
- Derenne, J. & Verouden, V. (2017). Distortion of Competition and Effect on Trade. Teoksessa Verouden, V. & Werner, P. (toim.), *EU State Aid Control: Law and Economics*. (s. 169–189). Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V.
- Friederiszick, H. & Merola, M. (2017). *Regional aid*. Teoksessa Verouden, V. & Werner, P. (toim.), *EU State Aid Control: Law and Economics*. (s. 317–374). Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V.
- Halila, H. (2016). *Liikuntajärjestöjen valtionavustukset: selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32.
- Halonen, K-M. (2015). *Hankintasopimuksen tehottomuus: Hankinta- ja velvoiteoikeudellinen tutkimus hankintasopimuksen tehottomuudesta ja hankintayksikön vahingonkorvausvastuusta sen entiselle sopimuskumppanille*. [väitöskirja, Turun yliopisto]. Vaatii käyttöoikeuden. Noudettu 2020-03-04 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/15361.pdf>.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit?: opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: Helsingin yliopisto. Vaatii käyttöoikeuden. Noudettu 26.10.2019 osoitteesta https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk___metodit_paino.

- Husa, J. (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta*. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Husa, J., Mutanen, A., & Pohjolainen, T. (2008). *Kirjoitetaan Juridiikkaa* (2. painos). Helsinki: Talentum.
- Kolehmainen, A. (2015). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Edilex: Edita Publishing Oy. Vaatii käyttöoikeuden. Noudettu 26.11.2019 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/15461.pdf>.
- Kulla, H. (2018). *Hallintomenettelyn perusteet* (10. painos). Helsinki: Talentum Oy.
- Kuoppamäki, P. (2018). *Uusi kilpailuoikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Lang, M. (2016). *State aid and taxation: selectivity and comparability analysis*. Teoksessa: State aid law and business taxation: 27–38. Toim. Richelle I., Schön, W., & Traversa, E. Berlin: Springer Berlin Heidelberg.
- Leppiniemi, J., & Lounasmeri, S. *Yritysrahoitus*. Helsinki: Alma Talent Oy. Päivitetty 3.9.2019. Luettu 20.02.2020. Vaatii käyttöoikeuden. <http://fokus.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/EADBGXGTBF#kohta:YRITYSRAHOITUS>.
- Linna, T. (2019). *Prosessioikeuden oppikirja* (2. painos). Helsinki: Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2013). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Sanoma Pro. Päivitetty 6.11.2017. Luettu 11.03.2020. Vaatii käyttöoikeuden. <http://fokus.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/DACBFXGTFF#kohta:HALLINTO-OIKEUS/piste:tE>.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent Oy.

- Mäenpää, O. (2019). *Oikeudenkäynti hallintoasioissa*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Mähönen, J. & Villa, S. (2012). *Osakeyhtiö II: pääomarakenne ja rahoitus* (3. painos). Helsinki: Alma Talent Oy.
- Mäkinen, E. (2016). *Maaseudun kehittämisrahastosta maksettujen yritystukien takaisinperiminen valtiontalouden ja tuensaajan näkökulmasta*. [pro gradu -tutkielma, Vaasan yliopisto]. Osuva. Noudettu 2020-03-02 osoitteesta <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/3351>.
- Nicolaides, P. (2014). *An Economic Assessment of the Usability of the New General Block Exemption Regulation for State Aid (Regulation 651/2014)*. European Competition Journal 10: 3, 403–417.
- Niemivuo, M. (2012). *Miten laki syntyy?* Teoksessa Tammilehto, T. (toim.), *Oikeusjärjestys: osa III* (8. painos). (s. 169–189). Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Norros, O. (2012). *Velvoiteoikeus*. Helsinki: Sanoma Pro.
- Oinonen, M. (2016). *EU:n ja Suomen kilpailuvalvonta*. Helsinki: Talentum Pro.
- Parikka, J., & Siikavirta, K. (2010). *EU:n valtiontukisäännöt*. Helsinki: Edita Prima.
- Penttinen, S-L., & Talus, K. (2017). *Avaimet EU-oikeuteen*. Helsinki: Edita.
- Quigley, C. (2009). *European state aid law and policy* (2. painos). Oxford: Hart.
- Raitio, J. (2013). *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat* (3. painos). Helsinki: Talentum cop.
- Raitio, J. (2016). *Euroopan Unionin oikeus*. Helsinki: Talentum Pro.

- Saarinen, M. (2016). *Lomauttaminen: perusteet, menettelytavat sekä työ- ja sosiaalioikeudelliset seuraamukset* (2. painos). Helsinki: Alma Talent Oy.
- Siikavirta, K. (2007a). *Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa: Esimerkkinä ympäristönsuojelu*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Siikavirta, K. (2007b). *Valtiontukien sääntely ja pk-yritykset*. Defensor Legis 4, 618–635.
- Siikavirta, K. (2010). *Valtiontukisäädöksiä ja luottamuksensuoja tuen takaisinperinnässä – KHO 2009:45*. Lakimies 4, 624–637.
- Siltala, R. (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Stuart, E. & Roginska-Green, I. (2018). *Sixty Years of EU State Aid Law and Policy: Analysis and Assessment*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V.
- Tanskanen, A-L. (2019). *Vihertyvä maataloustuki: Pinta-alaperusteisten viljelijätukien ympäristöehdot ja niihin liittyvä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä*. [väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto]. Noudettu 2020-03-11 osoitteesta https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-3094-1/urn_isbn_978-952-61-3094-1.pdf.
- Tolonen, H. (2003). *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Tuori, K. (2013). *Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt* (2. painos). Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Törhönen-Sirviö, P. (2019). *Vipuvoimaa EU:lta: Yritystukiprosessi ja tuen takaisinperintä Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen sääntelyn nojalla*. [väitöskirja, Lapin yliopisto]. Noudettu 2020-03-11 osoitteesta

<https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/63783/Torhonen-Sirvio.Piia.Acta%20electronica%20Universitatis%20Lapponiensis%20261.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Valmunen, S. (2009). *Omien osakkeiden rahoituskielto*. Defensor Legis 2, 249–265.

Voutilainen, T. (2015). *Hankintalainsäädännön noudattamatta jättäminen takaisinperintä perusteena – KHO 2015:82*. Lakimies 6, 914–924.

Virallislähteet

COM (2003) 1422. *Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä*.

COM (2010) 2020. *Komission tiedonanto eurooppa 2020: Älykkään kestävän ja osallistavan kasvun strategia*.

COM (2011) 615. *Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta*.

COM (2014) 9831. *Komission päätös Suomen rakennerakennerahasto-ohjelmasta Kestävä kasvua ja työtä 2014–2020*. CCI 2014 FI 116M2OP001.

ECA (2018). *Yritysten tuotannollisiin investointeihin myönnettävä EU:n tuki – pysyvyyteen kiinnitettävä enemmän huomiota*. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 08/2018.

HE 150/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yritystoiminnan tukemisesta.

HE 183/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi.

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 162/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja yritystoiminnan tukemisesta annetun lain 41 §:n muuttamisesta.

HE 174/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 10 §:n ja 14 luvun 1 §:n muuttamisesta.

HE 195/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 22/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.

HE 209/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 93/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta.

LiVM (2017). *Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan valtionavustukset: Valtiontukiselvitystyöryhmän raportti*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 18/2017.

TaVL 4/2005 vp. Talousvaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä selvitys komission esityksistä koskien alueellisia valtiontukia ja rakennerahastojen käyttöä investointien osarahoituksena — Suomen kanta.

TaVM 33/2013 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 10 §:n ja 14 luvun 1 §:n muuttamisesta.

TEM (2009). *Hallintoviranomaisen ohje 01/2009*. Dnro 645/023/2009.

TEM (2010a). *Hallintoviranomaisen ohje 2/2010*.

TEM (2010b). *Ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen täytäntöönpanosta.* Dnro TEM/414/00.35.05.01/2010.

TEM (2012). *Yritystukiselvitys.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2012.

TEM (2013). *Yritystukilain vaikuttavuuden ja toimivuuden arviointi: Arvioinnin kohteena yrityksen kehittämisavustus ja yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2013.

TEM (2015). *Ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta.* Dnro TEM/1012/03.01.04/2015.

TEM (2016). *Opas se minimis -tuista: EU:n valtiontukisäännöt.* TEM oppaat ja muut julkaisut 21/2016.

TEM (2017). *Ohje valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen soveltamisesta.* Dnro TEM/2431/03.01.04/2017.

VTV (2017). *Yritystuet: Laillisuuskertomus.* Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2017.

VTV (2019). *Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt.* Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2019.

Oikeuskäytäntö

EUT tapaus C-388/12, Comune di Ancona v. Regione Marche, EU:C:2013:734.

EUT tapaus C-349/17, Eesti Pagar AS v. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, EU:C:2019:172.

KHO 2009:45 (FINLEX).

KHO 2013:54 (FINLEX).

KHO 2013:128 (FINLEX).

KHO 4.9.2015/2326 (FINLEX).

KHO 22.9.2015/2514 (FINLEX).

KHO 2015:82 (FINLEX).

KHO 10.8.2016/3328 (FINLEX).

KHO 17.8.2016/3371 (FINLEX).

KHO 2016:135 (FINLEX).

KHO 11.1.2017:60 (FINLEX).

KHO 17.6.2017/1717 (FINLEX).

KHO 23.1.2018/220 (FINLEX).

KHO 20.3.2018/1260 (FINLEX).

KKO 2016:100 (FINLEX).

Itä-Suomen HAO 11.12.2014, 14/5301/4 (FINLEX).

Kuopion HAO 18.02.2013, 13/0069/2 (FINLEX).

Pohjois-Suomen HAO 14.5.2019, 19/0290/3.

Viranomaiskäytäntö

ESAELY 20.8.2018 Takaisinperintäpäätös (julkaisematon).

ESAELY 21.3.2019 Takaisinperintäpäätös (julkaisematon).

ESAELY 19.9.2019 Takaisinperintäpäätös (julkaisematon).

POPELY 17.8.2017 Takaisinperintäpäättös (julkaisematon).

POPELY 20.6.2018 Takaisinperintäpäättös (julkaisematon).

POPELY 10.8.2018 Takaisinperintäpäättös (julkaisematon).

POPELY 27.9.2018 Takaisinperintäpäättös (julkaisematon).

POPELY 1.2.2019 Takaisinperintäpäättös (julkaisematon).